



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Katharina Schulze, Johannes Becher, Gülseren Demirel, Ludwig Hartmann, Claudia Köhler, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Tim Pargent, Stephanie Schuhknecht, Benjamin Adjei, Andreas Birzele, Cemal Bozoğlu, Maximilian Deisenhofer, Toni Schuberl, Florian Siekmann** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)**

Bayerisches Antidiskriminierungsgesetz (BayADG)

A) Problem

Nach bestehender Rechtslage kommt der bayerische Gesetzgeber seinen europarechtlichen Verpflichtungen im Bereich des Antidiskriminierungsrechts bisher nur unzureichend nach. Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 2006 vier, für den Diskriminierungsschutz zentrale EU-Richtlinien (RL 2000/43/EG, RL 2000/78/EG, RL 2006/54/EG und RL 2004/113/EG) ins deutsche Recht umgesetzt. Der Geltungsbereich des AGG beschränkt sich allerdings auf den Bereich der Erwerbstätigkeit und den Privatrechtsverkehr. Der öffentliche Bereich mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse bleibt außen vor, da es sich hier vorwiegend um Regelungsmaterien handelt, für die der Bund keine Gesetzgebungskompetenz innehat (vgl. Kompetenzverteilung nach Art. 70 bis 74 des Grundgesetzes – GG; Art. 23 Abs. 1 GG). Dies hat zur Folge, dass der durch das AGG gewährte Diskriminierungsschutz in den zum größten Teil landesrechtlich geregelten Tätigkeitsfeldern wie der öffentlichen Bildung, dem Behördenhandeln, der Vergabe sozialer Vergünstigungen sowie dem Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der öffentlichen Hand zur Verfügung stehen, nicht greift. Dies widerspricht den europarechtlichen Vorgaben, wonach alle vier Richtlinien gemäß ihrem Wortlaut (vgl. Art. 3 Abs. 1 RL 2000/43/EG, Art. 3 Abs. 1 RL 2000/78/EG, Art. 3 Abs. 1 RL 2004/113/EG) gleichermaßen für Personen in öffentlichen wie privaten Bereichen, einschließlich der öffentlichen Stellen, gelten. Der Landesgesetzgeber ist mithin für die Umsetzung derjenigen EU-Richtlinien, die in seinen regulatorischen Sachbereich fallen, verantwortlich. Dies ergibt sich bereits aus der Haftungsregelung des § 1 Abs. 1 des Lastentragungsgesetzes, wonach im nationalen Verhältnis diejenige staatliche Ebene für die Verletzung supranationaler oder völkerrechtlicher Verpflichtungen haftet, in deren Aufgabenbereich die betreffende Pflichtverletzung erfolgt ist. Derzeit bestehen insbesondere hinsichtlich der RL 2004/113/EG und RL 2000/43/EG weitreichende Umsetzungslücken. Die im Bundes- und Landesverfassungsrecht verankerten Diskriminierungsverbote bzw. Gleichstellungsgebote (Art. 3 Abs. 3 GG; Art. 118, 118a der Bayerischen Verfassung) binden zwar alle Träger staatlicher Gewalt unmittelbar, sie sind aber grundsätzlicher Natur und können den detaillierten Richtlinienanforderungen nicht in der geforderten Vollständigkeit begegnen. Konkret fehlt es an Regelungen, die alle Formen der Diskriminierung – neben der unmittelbaren auch die mittelbare Diskriminierung, Anstiftung zur Diskriminierung und diskriminierende Belästigung – explizit erfassen. Daneben werden die europarechtlichen Vorgaben zum Rechtsschutz, vornehmlich zur Beweiserleichterung, der Beteiligung von Betroffenenverbänden, zum Schutz vor Viktimisierung und zu einer effektiven Staatshaftung, nicht erfüllt. Spezielle Vorschriften im bayerischen Landesrecht wie Art. 4 des Bayerischen Hochschulgesetzes, Art. 2 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, Art. 27 des Bayerischen Richter- und Staatsanwaltsgesetzes und Landesgesetze wie das Bayerische Behindertengleichstellungsgesetz und das Bayerische Gleichstellungsgesetz decken die genannten Anforderungen nur partiell ab und erfassen zudem nur bestimmte Diskriminierungsmerkmale. Die Frage nach einer Umsetzung im Wege der richtlinienkonformen Auslegung oder durch die unmittelbare Anwendung der Richtlinien kann dahinstehen,

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Initiatoren.

da dadurch den Anforderungen an eine klare und eindeutige Umsetzung im nationalen Recht jedenfalls nicht entsprochen werden kann.

B) Lösung

Es wird ein Bayerisches Antidiskriminierungsgesetz (BayADG) eingeführt, das die europarechtlichen Vorgaben der Richtlinien RL 2000/43/EG, RL 2000/78/EG, RL 2006/54/EG und RL 2004/113/EG für das öffentlich-rechtliche Handeln des Freistaates Bayern vollständig umsetzt. Die Einführung eines allgemeinen Diskriminierungsschutzgesetzes spiegelbildlich zum AGG ist gegenüber einer richtlinienkonformen Änderung bzw. Einführung bereichsspezifischer Landesgesetze vorzugswürdig. Ein Querschnittsgesetz, welches das gesamte Handeln der öffentlichen Hand im Freistaat Bayern sowie alle Diskriminierungsmerkmale umfasst, gewährleistet einen einheitlichen Diskriminierungsschutz in allen Bereichen und vereinfacht die effektive Rechtsanwendung in der Praxis.

C) Alternativen

Es gibt keine alternativen Vorgehensweisen, mit denen die genannten Umsetzungsdefizite ebenso effektiv behoben werden könnten.

D) Kosten

Das Gesetz hat in dargestellter Hinsicht Auswirkungen auf den Landeshaushalt:

1. Schadensersatz und Entschädigung

Träger öffentlicher Gewalt können durch die Geltendmachung von Ansprüchen aus diesem Gesetz schadensersatzpflichtig werden, wenn ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nachweislich erfolgt ist und die individuell betroffenen Personen den Einspruch einklagen. Die in diesem Gesetz ebenfalls vorgesehene Verbandsklage umfasst hingegen keinen Schadensersatzanspruch. Eine belastbare Prognose über den genauen Kostenumfang, der durch Schadensersatzklagen entstehen könnte, lässt sich vorab nicht treffen, da die Kosten von der Anzahl der Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot und der Klagebereitschaft der Betroffenen abhängen. Auch die konkreten, im Einzelfall zugesprochenen Schadensersatzsummen können stark variieren und vorab nicht antizipiert werden. Erfahrungen mit dem Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) können jedoch als Orientierungspunkte dienen. Seit in Krafttreten des Berliner LADG am 21.06.2020 bis zum 30.06.2021 sind bei der Berliner LADG-Ombudsstelle 330 Diskriminierungsbeschwerden zum LADG eingegangen (vgl. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Sebastian Walter, GRÜNE, Drucksache des Abgeordnetenhauses Berlin 18/27663), wobei nicht alle Beschwerden in den Anwendungsbereich des LADG fielen. Nach offizieller Meldung der Stelle konnten bislang alle gemeldeten Fälle gütlich beigelegt werden. Es sind bis dato keine gerichtlichen Verfahren aufgrund des Gesetzes bekannt. Eine „Klageflut“ ist dementsprechend auch für Bayern nicht zu erwarten, zumal der Entstehung von Schadensersatzansprüchen in zahlreichen Fällen der Vorrang des Primärrechtsschutzes entgegenstehen dürfte. Hinsichtlich der möglichen Höhe der gerichtlich zugesprochenen Entschädigungssummen kann die Rechtsprechung zum AGG, das unter anderem derartige Entschädigungen im zivilrechtlichen Bereich regelt, ein Richtwert sein. Dabei werden regelmäßig Beträge innerhalb einer Spanne von 300 bis 1 000 € festgesetzt. Nur in besonders schwerwiegenden Diskriminierungsfällen gehen die Gerichte über einen Wert von 1 000 € hinaus.

2. Landesantidiskriminierungsstelle mit integrierter Ombudsstelle und Regionalstellen

Durch die Errichtung einer Landesantidiskriminierungsstelle, einer integrierten Ombudsstelle sowie der sieben Regionalstellen in den Regierungsbezirken werden Kosten für Räumlichkeiten, Personal- und Sachmittel entstehen. Die Tätigkeiten der geplanten Stellen umfassen die Beratung zu diesem Gesetz, Antidiskriminierungsarbeit und wissenschaftliche Tätigkeiten. Dabei soll eine flächendeckende Antidiskriminierungsinfrastruktur für Bayern geschaffen werden. Das breite Aufgabenspektrum und der große Wirkungskreis der Stellen können nur durch eine ausreichend starke, personelle Ausstattung abgesichert werden. Hierfür ist eine Zahl von insgesamt 37 Beschäftigten angedacht. Zusätzlich fallen, je nachdem wie der Freistaat Bayern über eigene Räumlichkeiten verfügt oder Räumlichkeiten angemietet werden müssen, Kosten für Anmietungen an. Weitere Ausgaben sind für den Aufbau und den laufenden Betrieb der Stellen einzukalkulieren. Insgesamt ist mit einem Kostenvolumen von 10 Mio. € zu rechnen.

3. Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und des Einsatzes für gleichberechtigte Teilhabe

Zusätzliche Kosten entstehen in diesem Bereich insbesondere durch Fortbildungsangebote und Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

Gesetzentwurf

Bayerisches Antidiskriminierungsgesetz (BayADG)

Erster Teil

Allgemeine Vorschriften

Art. 1

Zweck des Gesetzes

Zweck des Gesetzes ist die Verhinderung und Beseitigung jeder Form von Diskriminierung sowie die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und die Verwirklichung tatsächlicher Chancengleichheit.

Art. 2

Diskriminierungsverbot

Im Geltungsbereich dieses Gesetzes ist jede Diskriminierung einer Person durch hoheitliches Handeln, insbesondere wegen des Geschlechts, der ethnischen Herkunft, einer rassistischen, antisemitischen oder antiziganistischen Zuschreibung, der Religion, Weltanschauung, einer Behinderung, einer chronischen Erkrankung, des Lebensalters, der Sprache, der sexuellen und geschlechtlichen Identität und des sozialen Status, verboten.

Art. 3

Geltungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für die staatlichen und kommunalen Behörden, die Gerichte und Staatsanwaltschaften, den Bayerischen Obersten Rechnungshof, den Bayerischen Landesbeauftragten oder die Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz und die sonstigen öffentlichen Stellen des Freistaates Bayern sowie die sonstigen unter der Aufsicht des Staates stehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (Träger öffentlicher Gewalt).

(2) ¹Soweit der Freistaat Bayern mittelbar (2) oder unmittelbar Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften hält oder erwirbt, stellt er sicher, dass die Regelungen dieses Gesetzes auch von diesen entsprechend angewendet werden. ²Soweit er Minderheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften hält oder erwirbt oder gemeinsame Einrichtungen mit dem Bund nach Art. 91e des Grundgesetzes betreibt, wirkt er darauf hin, dass die Regelungen dieses Gesetzes auch entsprechend angewendet werden. ³Einzelheiten sind mit Inkrafttreten dieses Gesetzes im Rahmen der jeweiligen Rechtsgrundlage zu regeln.

(3) ¹Die Geltung sonstiger gesetzlich geregelter Diskriminierungsverbote oder Gebote der Gleichbehandlung und der zu ihrer Durchsetzung bestehenden Verfahrensvorschriften wird durch dieses Gesetz nicht berührt. ²Dies gilt auch für gesetzliche sowie unter dem Gesetz stehende Vorschriften, die dem Schutz bestimmter Personengruppen dienen.

Zweiter Teil

Formen der Diskriminierung und Sanktionen

Art. 4

Begriffsbestimmungen

(1) ¹Eine unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person wegen eines oder mehrerer der in Art. 2 genannten Gründe eine weniger günstige Behandlung erfährt als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation erfährt, erfahren hat oder erfahren würde und die Ungleichbehandlung nicht nach Art. 5 gerechtfertigt ist. ²Dies gilt auch, wenn die Person, die die Diskriminierung vornimmt, das Vorliegen eines oder mehrerer der in Art. 2 genannten Gründe nur annimmt. ³Eine unmittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts liegt auch im Falle einer ungünstigeren Behandlung einer Person wegen Schwangerschaft oder Elternschaft vor.

(2) Das Unterlassen von diskriminierungsbeendenden Maßnahmen und Handlungen steht einem Tun gleich, sofern eine Pflicht zum Tätigwerden besteht.

(3) Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen wegen eines oder mehrerer der in Art. 2 genannten Gründe gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels erforderlich.

(4) Eine drittbezogene Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person wegen eines engen persönlichen Näheverhältnisses zu einer anderen Person, die in den Schutzbereich von Art. 2 fällt, benachteiligt wird.

(5) Eine Belästigung ist eine Diskriminierung, wenn ein unerwünschtes Verhalten, das mit einem oder mehreren der in Art. 2 genannten Gründe in Zusammenhang steht, bezweckt oder bewirkt, dass die Würde der betroffenen Person verletzt wird, insbesondere wenn ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.

(6) Eine sexuelle Belästigung ist eine Diskriminierung, wenn insbesondere ein unerwünschter Körperkontakt, eine unerwünschte Bemerkung sexuellen Inhalts, das Zeigen pornografischer Darstellungen sowie die Aufforderung zu sexuellen Handlungen bezweckt oder bewirkt, dass die Würde der Person verletzt wird, insbesondere wenn ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.

(7) ¹Die Anweisung zur Diskriminierung einer Person ist eine Diskriminierung. ²Eine solche Anweisung liegt insbesondere vor, wenn jemand eine Person zu einem Verhalten bestimmt, das eine andere Person wegen eines oder mehrerer der in Art. 2 genannten Gründe diskriminiert oder diskriminieren kann.

Art. 5

Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen

(1) Eine Ungleichbehandlung wegen der in Art. 2 genannten Gründe ist gerechtfertigt, wenn sie aufgrund eines hinreichend sachlichen Grundes erfolgt.

(2) Ungleichbehandlungen wegen des Alters oder des sozialen Status sind gerechtfertigt, wenn damit ein sachlicher Grund verfolgt wird und das zur Erreichung dieses Ziels eingesetzte Mittel verhältnismäßig ist.

(3) Erfolgt eine Ungleichbehandlung wegen mehrerer Gründe, ist diese nur gerechtfertigt, wenn sich die Rechtfertigung auf alle Gründe erstreckt, derentwegen die Ungleichbehandlung erfolgt.

Art. 6

Maßregelungsverbot

(1) ¹Benachteiligungen wegen der Inanspruchnahme von Rechten dieses Gesetzes oder wegen der Weigerung, eine gegen dieses Gesetz verstoßende Anweisung auszuführen, sind verboten. ²Gleiches gilt für Personen, die andere Personen hierbei unterstützen oder als Zeugen oder Zeuginnen aussagen.

(2) Die Zurückweisung oder Duldung diskriminierender Verhaltensweisen durch die betroffene Person darf nicht als Grundlage für eine Entscheidung herangezogen werden, die diese Person berührt.

(3) Art. 8 gilt entsprechend.

Art. 7

Schadensersatzpflicht

(1) ¹Bei einem Verstoß gegen Art. 2 oder Art. 6 ist der Träger öffentlicher Gewalt, in dessen Dienst oder Auftrag die Person steht, von der die Diskriminierung oder Maßregelung ausgegangen ist, verpflichtet, der diskriminierten oder gemäßregelten Person den hierdurch entstandenen Schaden zu ersetzen. ²Hat die diskriminierende oder maßregelnde Person für einen anderen Träger öffentlicher Gewalt gehandelt, so ist dieser ausgleichspflichtig. ³Die Geltendmachung eines Anspruchs nach Satz 1 oder Satz 2 ist ausgeschlossen, wenn es die anspruchsberechtigte Person vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Einlegung eines Rechtsbehelfs abzuwenden.

(2) Wegen eines Schadens, der nicht Vermögensschaden ist, kann die diskriminierte Person eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen.

(3) Auf eine Vereinbarung, die von dem Diskriminierungsverbot abweicht, kann sich der oder die Diskriminierende nicht berufen.

(4) ¹Die Verjährungsfrist für Ansprüche nach den Abs. 1 und 2 beträgt drei Jahre. ²Die Frist beginnt mit dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist und die anspruchsberechtigte Person von den Anspruch begründenden Umständen und dem zum Ausgleich Verpflichteten Kenntnis erlangt oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangen müsste. ³Im Übrigen finden die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs und des Gesetzes zur Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuchs Anwendung.

(5) Für die Ansprüche nach den Abs. 1 und 2 ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.

Dritter Teil

Rechtsschutz

Art. 8

Vermutungsregelung

Werden Tatsachen für das Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. 2 oder Art. 6 glaubhaft gemacht, obliegt es dem zuständigen Träger öffentlicher Gewalt, den Verstoß zu widerlegen.

Art. 9

Anerkennung als klageberechtigter Antidiskriminierungsverband

(1) ¹Antidiskriminierungsverbände sind Personenzusammenschlüsse, die nicht gewerbmäßig und nicht nur vorübergehend entsprechend ihrer Satzung auch die besonderen Interessen von Personen wahrnehmen, die Nachteile wegen eines oder mehrerer der in Art. 2 genannten Gründe erfahren. ²Die Anerkennung als verbandsklageberechtigter Antidiskriminierungsverband ist Personenzusammenschlüssen auf Antrag zu erteilen, wenn sie

1. ihren Sitz in Bayern haben und ihr satzungsgemäßer Tätigkeitsbereich auch das Gebiet des Freistaates Bayern umfasst,
2. zum Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre bestehen und in diesem Zeitraum im Sinne von Satz 1 tätig gewesen sind,
3. aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeit die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erwarten lassen,
4. wegen § 5 Abs. 1 Nr. 5 Satz 1 Alternative 1 des Körperschaftssteuergesetzes (KStG) oder wegen Verfolgung gemeinnütziger oder mildtätiger Zwecke nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG von der Körperschaftsteuer befreit sind.

³Sind mindestens sieben Antidiskriminierungsverbände zu einem Verband zusammengeschlossen (Dachverband), der die Anforderungen des Satzes 1 erfüllt, kann dieser auf Antrag als verbandsklageberechtigter Antidiskriminierungsverband anerkannt werden, wenn er die Voraussetzungen des Satzes 2 Nr. 1, 3 und 4 erfüllt.

(2) ¹Die Anerkennung als verbandsklageberechtigter Antidiskriminierungsverband, ihre Rücknahme oder ihr Widerruf erfolgen durch das Staatsministerium der Justiz. ²Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung haben keine aufschiebende Wirkung.

(3) ¹Das Staatsministerium der Justiz führt eine Liste über die verbandsklageberechtigten Antidiskriminierungsverbände und veröffentlicht sie in der jeweils aktuellen Fassung auf seiner Internetseite. ²Die Liste wird mit dem Stand zum 1. Januar eines jeden Jahres im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht.

Art. 10

Rechtsschutz durch Verbände

¹Wird eine Person in ihren Rechten aus Art. 2 oder Art. 6 verletzt, können an ihrer Stelle und mit ihrem Einverständnis die nach Art. 9 anerkannten Verbände, die nicht selbst am Verfahren beteiligt sind, Rechtsschutz beantragen. ²In diesem Fall müssen alle Verfahrensvoraussetzungen wie bei einem Rechtsschutzsuchenden durch die klagbefugte Person selbst vorliegen.

Art. 11

Verbandsklagerecht

(1) Ein nach Art. 9 anerkannter Verband kann, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, Klage nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung erheben auf Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 2 oder Art. 6 durch Träger öffentlicher Gewalt.

(2) ¹Eine Klage ist nur zulässig, wenn der Verband durch die Maßnahme in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird. ²Soweit eine Person, die in den Schutzbereich von Art. 2 fällt, selbst ihre Rechte durch eine Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können, kann die Klage nach Abs. 1 nur erhoben werden, wenn der Verband geltend macht, dass es sich bei der Maßnahme um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handelt. ³Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle vorliegt. ⁴Vor Erhebung der Klage nach Abs. 1 fordert der Verband die betroffene Behörde dazu auf, zu der von ihm behaupteten Rechtsverletzung Stellung zu nehmen.

(3) Eine Verbandsklage ist nicht zulässig, wenn die Maßnahme aufgrund einer Entscheidung in einem gerichtlichen Verfahren erfolgt ist.

Vierter Teil Positive Maßnahmen

Art. 12

Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und Verwirklichung tatsächlicher Chancengleichheit

(1) ¹Die Verhinderung und Beseitigung bestehender Nachteile wegen der in Art. 2 genannten Gründe, die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und die Verwirklichung tatsächlicher Chancengleichheit sind von allen Trägern öffentlicher Gewalt im Rahmen ihrer Tätigkeiten als durchgängige Leitprinzipien zu berücksichtigen. ²Maßnahmen sind im Hinblick auf die Folgen für die genannten Leitprinzipien abzuschätzen.

(2) Verpflichtungen, die sich aus anderen Rechtsvorschriften ergeben, bleiben unberührt.

Art. 13

Antidiskriminierungskonzept

(1) ¹Die Dienststellen erstellen alle vier Jahre nach Maßgabe ihrer dienst- oder arbeitsrechtlichen Zuständigkeit ein Antidiskriminierungskonzept. ²Das Antidiskriminierungskonzept ist nach zwei Jahren hinsichtlich aktueller Entwicklungen zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.

(2) Grundlage des Antidiskriminierungskonzepts ist die Beschreibung der Situation der Beschäftigten im Hinblick auf die in Art. 2 genannten Kriterien und die Auswertung der bisherigen Maßnahmen zur Beseitigung und Verhinderung bestehender Nachteile wegen der in Art. 2 genannten Gründe sowie der bisherigen Maßnahmen zur tatsächlichen Durchsetzung von Chancengleichheit.

(3) ¹Geschäftsprozesse, Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe sind auf strukturelle Diskriminierungsgefährdungen hin zu untersuchen. ²Darüber hinaus sind Initiativen zur Sicherung der Chancengleichheit und Förderung der Vielfalt innerhalb der Dienststellen zu entwickeln und darzustellen.

(4) Das Antidiskriminierungskonzept sowie die Aktualisierungen sind in den betroffenen Dienststellen in geeigneter Form bekanntzugeben.

(5) Die Umsetzung der Verpflichtung nach Abs. 1 durch die Dienststellen ist Gegenstand des Tätigkeitsberichts der Landesantidiskriminierungsstelle (Art. 18 Abs. 2).

Art. 14

Einstellung und beruflicher Aufstieg

Unter Wahrung des Vorrangs von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung, der dienst- oder tarifrechtlichen Vorschriften und sonstiger rechtlicher Vorgaben sind Diversity-Kompetenzen bei der Besetzung von Beamten und Beamtinnen, Richtern und Richterinnen, Angestellten und sonstigen Arbeitsstellen, von Stellen für die Berufsausbildung sowie bei der Beförderung und Übertragung höher zu bewertender Tätigkeiten mit Vorgesetzten- und Leitungsfunktionen zu berücksichtigen.

Art. 15

Fortbildung

Der Erwerb von und die Weiterbildung in Kompetenzen, die der Förderung von Vielfalt und Chancengleichheit dienen, einschließlich diskriminierungsrechtlicher Grundlagen ist für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes durch Fortbildungsangebote und Qualifizierungsmaßnahmen sicherzustellen.

Fünfter Teil

Landesantidiskriminierungsstelle

Art. 16

Landesantidiskriminierungsstelle

(1) ¹Beim Staatsministerium der Justiz wird eine Landesantidiskriminierungsstelle eingerichtet, die ressortübergreifend und fachlich eigenständig tätig ist. ²Daneben wird in jedem der sieben Regierungsbezirke (Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Schwaben) eine Außenstelle der Landesantidiskriminierungsstelle eingerichtet.

(2) ¹Der Landesantidiskriminierungsstelle und ihren Außenstellen in den Regierungsbezirken ist die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Sach- und Personalausstattung zur Verfügung zu stellen. ²Sie ist im Haushaltsplan des Staatsministeriums der Justiz in einem eigenen Kapitel auszuweisen.

(3) Die Zuständigkeiten der für die Wahrnehmung der Belange von Personen, die in den Schutzbereich von Art. 2 fallen, eingesetzten Landesbeauftragten bleiben unberührt.

Art. 17

Leitung der Landesantidiskriminierungsstelle

(1) ¹Der Landtag wählt eine Person zur Leitung der Landesantidiskriminierungsstelle mit der Mehrheit seiner Mitglieder für eine Amtszeit von fünf Jahren. ²Eine erneute Wahl ist zulässig. ³Er oder sie ist Beamter oder Beamtin auf Zeit. ⁴Die Ernennung, Entlassung und Abberufung erfolgen durch den Präsidenten oder die Präsidentin des Landtags.

(2) Die Leitung ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Wahrnehmung ihrer Befugnisse unabhängig und unterliegt keinen Weisungen.

Art. 18

Aufgaben der Landesantidiskriminierungsstelle

(1) Die Landesantidiskriminierungsstelle wirkt auf die Umsetzung der Ziele dieses Gesetzes hin, indem sie insbesondere

1. für die von Diskriminierung ausgehenden Gefahren sensibilisiert und präventive Maßnahmen ausarbeitet,
2. strukturelle Diskriminierungen identifiziert und zu deren Abbau beiträgt,
3. an sie herangetragene Beschwerden wegen eines Verstoßes gegen dieses Gesetz aufnimmt, aufklärt und weitervermittelt oder bearbeitet,
4. wissenschaftliche Untersuchungen zu Diskriminierung, ihren Ursachen und ihren Folgen initiiert oder durchführt,
5. Träger öffentlicher Gewalt bei der Erreichung der in Art. 12 bis 14 formulierten Ziele und Pflichten unterstützt,
6. die Antidiskriminierungsarbeit im Freistaat Bayern unterstützt,
7. die Vernetzung aller im Bereich Antidiskriminierung tätigen Akteure und Akteurinnen in Bayern fördert.

(2) ¹Die Landesantidiskriminierungsstelle legt dem Landtag jedes Jahr einen Bericht über ihre Tätigkeit vor. ²Der Bericht umfasst auch die Tätigkeit der Ombudsstelle (Art. 19). ³Daneben beinhaltet er Empfehlungen zur Erreichung der in Art. 12 formulierten Ziele.

Art. 19 Ombudsstelle

(1) Das Staatsministerium der Justiz richtet innerhalb der Landesantidiskriminierungsstelle eine Ombudsstelle ein, die für die Entgegennahme von Beschwerden aufgrund eines Verstoßes gegen Art. 2 oder Art. 6 sowie die Umsetzung von Art. 18 Abs. 1 Nr. 2 und 3 zuständig ist.

(2) ¹Die Ombudsstelle unterstützt Personen, die sich an sie wenden, durch Information und Beratung bei der Durchsetzung ihrer Rechte nach diesem Gesetz und Fragen zur Verfahrensfinanzierung. ²Dienstkräfte der Behörden und sonstiger öffentlicher Stellen sind bei einem Verstoß gegen Art. 2 oder Art. 6 dazu befugt, sich, ungeachtet des Dienstwegs, direkt an die Ombudsstelle zu wenden. ³Im Rahmen ihrer Tätigkeit kann die Ombudsstelle mit Einverständnis der beschwerdeführenden Person darauf hinwirken, den Sachverhalt aufzuklären und die Streitigkeit gütlich beizulegen. ⁴Dazu kann sie

1. Auskunft und schriftliche Stellungnahme von den in Art. 3 Abs. 1 genannten Trägern öffentlicher Gewalt erbeten,
2. Sachverständige hinzuziehen,
3. Gutachten einholen,
4. Akten einsehen, soweit nicht im Einzelfall wichtige überwiegende öffentliche Belange entgegenstehen,
5. Handlungsempfehlungen aussprechen.

⁵Stellt die Ombudsstelle nach hinreichender Aufklärung des Sachverhalts und nach erfolglosem Versuch einer gütlichen Streitbeilegung einen Verstoß gegen Art. 2 oder Art. 6 fest, beanstandet sie diesen gegenüber der zuständigen Dienststellenleitung und fordert diese innerhalb einer gesetzten Frist zur Abhilfe auf. ⁶Wird der Aufforderung zur Abhilfe nicht nachgekommen, wird die Beanstandung an die nächsthöhere Leitungsebene weitergegeben. ⁷Das Beanstandungsverfahren bedarf keiner Form.

(3) ¹Die Ombudsstelle wirkt auf den Abbau struktureller Diskriminierung hin. ²Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann sie insbesondere

1. bei Wahrnehmung eines diskriminierenden Sachverhalts oder Zustandes beim betreffenden Träger öffentlicher Gewalt eigenständig Beschwerde einreichen,
2. gegenüber Trägern öffentlicher Gewalt Handlungs- und Maßnahmenempfehlungen aussprechen,
3. die Umsetzung der nach Nr. 2 vorgeschlagenen Antidiskriminierungsmaßnahmen begleiten,
4. Verstöße gegen die Verpflichtung aus Art. 13 Abs. 1 nach dem Verfahren in Abs. 2 Satz 4 bis 6 beanstanden,
5. bestehende Rechtsvorschriften des Landesrechts auf mögliche Benachteiligung wegen eines oder mehrerer der in Art. 2 genannten Gründe hin überprüfen.

³Daneben sind der Ombudsstelle legislative Vorhaben der Staatsregierung zur Diskriminierungsfolgenabschätzung vorzulegen. ⁴Die Ombudsstelle überprüft, ob aus den geplanten Gesetzentwürfen eine Benachteiligung wegen eines oder mehrerer der in Art. 2 genannten Gründe folgen könnte.

(4) ¹Die Ombudsstelle unterliegt in Ombudsangelegenheiten keinen Weisungen und darf wegen der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benachteiligt werden. ²Sie gewährleistet die Vertraulichkeit der Informationen, von denen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis erhält.

Sechster Teil Schlussvorschriften

Art. 20

Rahmendienstvereinbarung

Näheres zu den Verfahrensabläufen bei Beschwerden, die Bezug zu diesem Gesetz aufweisen, sowie die Konkretisierung der Rechte der von einer Diskriminierungsbeschwerde nach diesem Gesetz betroffenen Beschäftigten regelt eine Rahmendienstvereinbarung zu diesem Gesetz.

Art. 21

Evaluation

Dieses Gesetz wird ein Jahr nach seinem Inkrafttreten evaluiert.

Art. 22

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

Zu Art. 1 – Zweck des Gesetzes

Vom Sinn und Zweck des Gesetzes sind sowohl der Schutz des Einzelnen vor Diskriminierung als auch die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und die Verwirklichung tatsächlicher Chancengleichheit umfasst. Das Gesetz schreibt die Verhinderung und Beseitigung jeder Form von Diskriminierung vor. Damit werden auch Formen struktureller und institutioneller Diskriminierung adressiert. Die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt ist Bedingung für das Zusammenleben in einer Gesellschaft, die die Würde und Wertegleichheit aller Menschen zum verfassungsrechtlichen Ziel erhoben hat (vgl. Art. 1 des Grundgesetzes – GG, Art. 3 GG). Das Gesetz verfolgt insofern auch das Ziel, die Entstehung diskriminierender und abwertender Haltungen präventiv abzuwehren. Die dritte Zielsetzung, die Verwirklichung tatsächlicher Chancengleichheit, speist sich aus der Überzeugung, dass formale Gleichbehandlung dort nicht ausreicht, wo bestehende Nachteile den Zugang zu gleichwertigen Chancen und Rechten faktisch erschweren. Die genannten Ziele stehen gleichberechtigt nebeneinander und leiten Anwendung und Auslegung des Gesetzes.

Zu Art. 2 – Diskriminierungsverbot

Art. 2 verbietet im Geltungsbereich dieses Gesetzes (vgl. Art. 3) Diskriminierungen aufgrund der aufgezählten Diskriminierungsgründe. Der Katalog orientiert sich in der Grundstruktur am Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (vgl. § 1 AGG), wurde aber um die Diskriminierungsgründe chronische Erkrankung, Sprache und sozialer Status erweitert. Durch die Voranstellung des Begriffs „insbesondere“ kann die Diskriminierung aufgrund anderer, nicht in Art. 2 genannter Merkmale ebenfalls unter das Diskriminierungsverbot gefasst werden. Die Reihenfolge der Aufzählung der Diskriminierungsgründe ist nicht Ausdruck einer Priorisierung, wenngleich einige der genannten Merkmale einer Abwägung stärker zugänglich sind als andere. So ist eine Rechtfertigung bei einigen Diskriminierungsmerkmalen nahezu ausgeschlossen. Dies gilt insbesondere bei einer Ungleichbehandlung aufgrund der ethnischen Herkunft oder einer rassistischen, antisemitischen oder antiziganistischen Zuschreibung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.07.2012, 1 BvL 16.11, Rn. 30 f.).

Diskriminierung erfolgt meistens nicht eindimensional, das heißt allein in Bezug auf einen „Grund“, sondern im Zuge von Überschneidungen und Verschränkungen mehrerer Diskriminierungsgründe gleichzeitig (Intersektionalität). Die Gefahr der mehrdimensionalen Diskriminierung wird durch die Verknüpfung der einzelnen Diskriminierungsmerkmale mit einem „und“ statt einem „oder“ berücksichtigt.

Da der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Nr. 1 GG Gebrauch gemacht hat und in § 19 AGG Benachteiligungsverbote für den Zivilrechtsverkehr abschließend geregelt hat, beschränkt sich das Diskriminierungsverbot in Art. 2 auf das hoheitliche Handeln des Freistaates Bayern. Darunter ist in Abgrenzung zum fiskalischen Handeln jedes öffentlich-rechtliche Handeln zu verstehen, sei es schlichthoheitlich oder obrigkeitlich. Dies trifft im Rahmen ihrer Erfüllung hoheitlicher Aufgaben auch auf das Handeln von Beliehenen und Verwaltungshelfern zu. Während das AGG nur auf Bildungsleistungen anwendbar ist, die auf Grundlage privatrechtlicher Verträge erbracht werden, erfasst dieses Gesetz ausdrücklich auch das öffentlich-rechtlich organisierte Bildungswesen. Im Bereich der Hochschulbildung gilt dies mit Ausnahme von Hochschulzulassung und Hochschulabschlüssen, für die der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) Gebrauch gemacht hat.

Zu Art. 3 – Geltungsbereich

Art. 3 regelt den Geltungsbereich dieses Gesetzes.

Zu Abs. 1

Eine Beschränkung der Geltung des Bayerischen Antidiskriminierungsgesetzes (BayADG) auf bestimmte Lebensbereiche erfolgt nicht, da auch die verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote, deren Durchsetzung das Gesetz dienen soll, für die Gesamtheit des Handelns des Freistaates Bayern gelten. Im Geltungsbereich erwähnt sind auch die Gerichte und die Behörden der Staatsanwaltschaft. Sie sind außerhalb ihrer justiziellen Tätigkeit an dieses Gesetz gebunden. Ausgenommen vom Geltungsbereich des Gesetzes sind gemeinsame Einrichtungen von Bund und Ländern gemäß Art. 91e Abs. 1 GG (z. B. die Jobcenter), vorbehaltlich der Ausnahmen nach Art. 91e Abs. 2 GG.

Öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse und die Beschäftigungsverhältnisse gehören nicht zum sachlichen Anwendungsbereich des BayADG. Nicht ausgeklammert ist jedoch der persönliche Anwendungsbereich für die Beamtinnen und Beamten und Beschäftigten des Freistaates Bayern (vgl. Art. 3 Abs. 1). Diese bleiben im Außenverhältnis verpflichtet und unterliegen dem Diskriminierungsverbot des Art. 2, wenngleich eine unmittelbare Außenhaftung der Beamtinnen und Beamten und Beschäftigten wegen Art. 34 GG ausgeschlossen ist. Die Anwendung des Gesetzes soll sich demnach nicht auf das Innenverhältnis (Beamtenrecht sowie das Recht der beim Freistaat Bayern angestellten Dienstkräfte) erstrecken. Vielmehr ist Ziel des Gesetzes, im Außenverhältnis (Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat) vor Diskriminierungen zu schützen. Eine Ausnahme gilt für die Regelungen des Art. 14, der Teilaspekte des Beamtenrechts und des Arbeitsrechts berührt.

Zu Abs. 2

Das Handeln des Freistaates Bayern im Rahmen von Mehrheits- wie auch Minderheitsbeteiligungen an juristischen Personen des privaten Rechts und an Personengesellschaften ist privatrechtlicher Natur und fällt damit nicht in den Geltungsbereich von Art. 3 Abs. 1. Art. 2 findet damit keine unmittelbare Anwendung. Abs. 2 Satz 1 normiert die Verpflichtung des Freistaates Bayern, im Falle einer Mehrheitsbeteiligung die Durchsetzung der Ziele und Grundsätze des BayADG in diesen Beteiligungsunternehmen sicherzustellen. Umfang und Ausgestaltung dieser Verpflichtung orientieren sich am Maß der Beteiligung und den konkreten Gegebenheiten des Unternehmens.

Handelt es sich hingegen um eine Minderheitsbeteiligung des Freistaates Bayern oder eine gemeinsame Einrichtung von Bund und Ländern gemäß Art. 91e Abs. 1 GG, stuft Abs. 2 Satz 2 die Verpflichtung von der Sicherstellung auf eine Hinwirkung herunter. Durch die Abstufung wird der Freistaat Bayern innerhalb seiner tatsächlichen Einwirkungsmöglichkeiten gemessen am Umfang der Beteiligung verpflichtet.

Zu Abs. 3

Abs. 3 stellt klar, dass dieses Gesetz keine vollständige und abschließende Regelung des Schutzes vor Diskriminierungen darstellt. Diskriminierungsverbote, Gleichbehandlungsgebote und Ansprüche, die auf anderen Rechtsvorschriften beruhen, bleiben unberührt und finden neben den Vorschriften dieses Gesetzes Anwendung (z. B. Art. 9 ff. des Bayerischen Behindertengleichstellungsgesetzes – BayBGG, Art. 7 ff. des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes – BayGIG). Dies gilt auch für öffentlich-rechtliche Vorschriften zum Schutz bestimmter Personengruppen, wie z. B. Vorschriften zum Mutter-schutz.

Zu Art. 4 – Begriffsbestimmungen

Art. 4 definiert den Begriff der Diskriminierung. Die Definitionen orientieren sich dabei an den Vorgaben des europäischen Antidiskriminierungsrechts (vgl. insbesondere: RL 2000/43/EG, RL 2000/78/EG, RL 2006/54/EG und RL 2004/113/EG), das zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung unterscheidet und neben der Anweisung zur Diskriminierung auch die Belästigung und die sexuelle Belästigung in den Begriff der Diskriminierung einbezieht. Die Begriffsbestimmungen in Art. 4 Abs. 1, 3, 5, 6 und 7 wurden dabei weitgehend wörtlich aus dem AGG übernommen, das seinerseits dem Unionsrecht folgt.

Zu Abs. 1

Satz 1 definiert, dass eine unmittelbare Diskriminierung vorliegt, sofern eine Person in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde. Die diskriminierende Behandlung kann in einem Tun oder Unterlassen (z. B. im Ignorieren einer Schülerin wegen ihres Kopftuchs) bestehen. Die Formulierung „erfahren würde“ bringt zum Ausdruck, dass der Maßstab für das Vorliegen einer Schlechterbehandlung auch eine hypothetische Vergleichsperson sein kann, da es für das Vorliegen einer unmittelbaren Diskriminierung nicht darauf ankommen kann, ob die „Besserbehandlung“ einer anderen Person bereits vorgekommen ist, wenn klar ist, dass sie vorkommen würde. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) konkretisierte in der Sache Feryn (EuGH, Urteil vom 10.07.2008, C-54/07) ferner, dass es keine tatsächlich diskriminierte Person geben muss, um den Tatbestand der unmittelbaren Diskriminierung zu erfüllen. So begründet bereits die öffentliche Äußerung einer Arbeitgeberin oder eines Arbeitgebers, sie oder er werde keine Arbeitnehmenden einer bestimmten ethnischen Herkunft einstellen, eine unmittelbare Diskriminierung. Das Vorliegen einer solchen „opferlosen Diskriminierung“ kann im Rahmen des BayADG auf dem Weg der Verbandsklage (Art. 11) festgestellt werden.

Auf ein Verschulden der diskriminierenden Person, d. h. die Frage, ob die Diskriminierung vorsätzlich oder zumindest fahrlässig begangen wurde, kommt es nicht an. Ebenso wenig darauf, ob der Grund tatsächlich in der diskriminierten Person vorliegt. In Abs. 1 Satz 2 wird daher klargestellt, dass das Diskriminierungsverbot auch dann gilt, wenn die diskriminierende Person das Vorliegen eines oder mehrerer der in Art. 2 genannten Gründe nur annimmt.

Satz 3 stellt klar, dass eine Ungleichbehandlung aufgrund einer Schwangerschaft oder Elternschaft einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts entspricht. Durch die geschlechtsneutralen Formulierungen „Person“ und „Elternschaft“ wird zum Ausdruck gebracht, dass Menschen mit diversen Geschlechtsidentitäten im Zusammenhang mit der eigenen Schwangerschaft und Elternschaft dieselben Schutzrechte wie Frauen genießen.

Zu Abs. 2

Abs. 2 regelt, dass die Unterlassung diskriminierungsbeendender Maßnahmen einer unmittelbaren Diskriminierung gleichkommt, sofern eine Handlungspflicht besteht (z. B. Lehrerin geht nicht gegen das rassistische Mobbing gegen einen Schüler in ihrer Klasse vor).

Zu Abs. 3

Abs. 3 definiert die mittelbare Diskriminierung und entspricht § 3 Abs. 2 AGG. Zum Nachweis einer solchen reicht es aus, wenn die benachteiligende Wirkung plausibel gemacht wird (vgl. Wortlaut „benachteiligen können“). Hinsichtlich der Größe der durch Vorschriften, Kriterien oder Verfahren benachteiligten Gruppe gibt es bisher keine Quantifizierung durch Gerichtsentscheidungen. Es soll ausreichen, wenn anzunehmen ist, dass die Regelung eine wesentlich größere Gruppe von sogenannten „Merkmals-trägerinnen und Merkmalsträger“ betrifft (vgl. EuGH vom 23.5.1996, Rs. C-237/94).

Zu Abs. 4

Abs. 4 definiert die drittbezogene oder auch assoziierte Diskriminierung. Eine solche liegt vor, wenn Menschen wegen einer nahen familiären Verbindung zu einer vom Schutzbereich des Art. 2 erfassten Person Ungleichbehandlung erfahren (z. B. Diskriminierung wegen der Betreuung eines behinderten Kindes). Die Regelung folgt damit der Rechtsprechung des EuGH zur Auslegung der Richtlinie 2000/78/EG, wonach Diskriminierungsverbote nicht für eine bestimmte Kategorie von Personen, sondern in Bezug auf Diskriminierungsmerkmale gelten.

Zu Abs. 5

Abs. 5 definiert die Belästigung. Maßstab für die Beurteilung des Verhaltens ist die Würde der Person. Zwar scheiden damit geringfügige Eingriffe aus, doch ist der Begriff weiter als der in Art. 1 Abs. 1 GG zu interpretieren. Ist die Verletzung der Würde bezweckt, kommt es nicht darauf an, ob deren Verletzung tatsächlich eintritt. Bewirkt ein Verhalten (aus objektiver Sicht) eine Würdeverletzung, ist es unerheblich, ob die diskriminierende Person vorsätzlich gehandelt hat. Anders als in § 3 Abs. 3 AGG muss nicht kumulativ die Schaffung eines feindlichen Umfeldes vorliegen, um den Tatbestand zu erfüllen. Das feindliche Umfeld ist ein Indiz (vgl. Wortlaut „insbesondere“) dafür, wann von einer Würdeverletzung ausgegangen werden kann. Die unerwünschten Verhaltensweisen müssen schließlich mit einem oder mehreren der in Art. 2 genannten Gründe in Zusammenhang stehen.

Zu Abs. 6

Abs. 6 definiert die sexuelle Belästigung und entspricht § 3 Abs. 4 AGG. Die Aufzählung der sexuell unerwünschten Verhaltensweisen ist nicht abschließend, sondern beispielhaft (vgl. Wortlaut „insbesondere“). Wie bei Abs. 5 dient das feindliche Umfeld zur Konkretisierung der Würdeverletzung.

Zu Abs. 7

Abs. 7 fasst auch die Anweisung zur Diskriminierung einer Person unter den Begriff der Diskriminierung. Diese erstmals in der RL 2000/43/EG genannte Form der Diskriminierung soll nach der Vorstellung des Europäischen Parlaments, das die Ergänzung der Richtlinie beantragte, Situationen erfassen, in denen z. B. ein Hausbesitzer einen Makler anweist, sein Haus nicht an Menschen einer bestimmten Hautfarbe zu vermieten. Anders als in § 3 Abs. 5 AGG ist die Definition nicht auf den Schutz Beschäftigter beschränkt.

Zu Art. 5 – Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen

Sowohl Art. 4 RL 2000/43/EG als auch Art. 4 Abs. 5 RL 2004/113/EG sehen Rechtfertigungsmöglichkeiten für eine Ungleichbehandlung vor. Gleiches gilt für Art. 3 Abs. 3 GG, solange der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleibt. Dies stimmt überein mit der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das wiederholt festgestellt hat, dass Ungleichbehandlungen i. S. d. Art. 3 Abs. 3 GG auf der Grundlage einer Abwägung mit kollidierendem Verfassungsrecht gerechtfertigt sein können.

Zu Abs. 1

Abs. 1 regelt, dass eine Ungleichbehandlung nur dann gerechtfertigt ist, wenn ein hinreichender sachlicher Grund vorliegt. Die Formulierung „hinreichend“ verweist auf die unterschiedlichen verfassungs- und europarechtlichen Rechtfertigungsmaßstäbe und verlangt stets eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgt im jeweiligen Einzelfall und unter Berücksichtigung insbesondere der Schwere

der Ungleichbehandlung, ihrer Auswirkungen auf die betroffene Person, der mit der Ungleichbehandlung verfolgten Ziele und europarechtlicher Vorgaben.

Zu Abs. 2

Abs. 2 enthält demgegenüber für Ungleichbehandlungen wegen des Alters und des sozialen Status einen geringeren Rechtfertigungsmaßstab. Für das Lebensalter entspricht dies der Wertung der RL 2000/78/EG, die es den Mitgliedstaaten in Art. 6 ermöglicht, Ungleichbehandlung wegen des Lebensalters zuzulassen, sofern sie durch ein rechtmäßiges Ziel gerechtfertigt sind und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind (z. B. Festlegung einer Altersgrenze aufgrund der speziellen körperlichen Anforderungen eines Berufes). Die Ungleichbehandlung aufgrund des sozialen Status ist bisher weder europarechtlich noch im deutschen Verfassungsrecht erfasst. Praktikabilitätserwägungen und die sinngemäße Durchsetzung des Diskriminierungsverbotes aus Art. 2 sprechen jedoch ähnlich wie beim Merkmal Alter für eine Herabsetzung des Rechtfertigungsmaßstabes. Dies trägt auch zur begrifflichen Schärfung des neu eingeführten Diskriminierungsmerkmals bei. Ungleichbehandlungen wegen der mit dem sozialen Status verbundenen Eigenschaften einer Person wie Bildungsstand, Beruf oder Einkommen können in vielerlei Hinsicht gerechtfertigt sein. Dies gilt z. B. für Laufbahnanforderungen, die Erlaubnisvoraussetzungen zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten, aber auch für ein nach finanzieller Leistungsfähigkeit differenzierendes Gehrensystem.

Zu Abs. 3

Abs. 3 stellt klar, dass im Fall mehrdimensionaler Ungleichbehandlungen die Zulässigkeit für jeden einzelnen Grund gesondert zu prüfen ist.

Zu Art. 6 – Maßregelungsverbot

Die Regelung setzt Art. 9 RL 2000/43/EG und Art. 10 RL 2004/113/EG um, die auf der Erwägung beruhen, dass ein angemessener Schutz vor Viktimisierung Voraussetzung für eine effektive Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes ist.

Zu Abs. 1

Abs. 1 überträgt die Schutzregelung in § 16 Abs. 1 AGG auf den Anwendungsbereich des BayADG. Der Begriff der Benachteiligung umfasst jede Schlechterstellung gegenüber dem Status quo und kann z. B. im Vorenthalten von Vorteilen, aber auch in der Schaffung eines feindlichen Umfeldes durch systematisches Mobbing liegen. Wie in § 16 AGG gilt dieser Schutz auch für die Unterstützung von Personen, die das BayADG in Anspruch nehmen, die Aussage als Zeuginnen und Zeugen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des BayADG und die Weigerung, eine rechtswidrige Anweisung auszuführen. Sanktionen, die gegen das Maßregelungsverbot verstoßen, sind rechtswidrig.

Zu Abs. 2

Abs. 2 überträgt die Schutzregelung in § 16 Abs. 2 AGG auf den Anwendungsbereich des BayADG. Es wird klargestellt, dass keine (negativen oder positiven) Folgen daraus abgeleitet werden dürfen, ob die Diskriminierung geduldet oder zurückgewiesen wird, ob andere Personen unterstützt oder Aussagen als Zeugen oder Zeuginnen gemacht werden.

Zu Abs. 3

Nach Abs. 3 ist die Regelung der Beweislastverteilung in Art. 8 anzuwenden. Die Regelung ist erforderlich, da es sich bei Maßregelungen nicht um Diskriminierungen i. S. d. Art. 2 handeln muss.

Zu Art. 7 – Schadensersatzpflicht

Die Vorschrift setzt Art. 15 RL 2000/43/EG und Art. 14 RL 2004/113/EG um und schafft eine spezielle Haftungsgrundlage für die Entschädigung von Folgen rechtswidriger staatlicher Maßnahmen. Der Bundesgesetzgeber hat von der konkurrierenden Gesetz-

gebungskompetenz für das Staatshaftungsrecht bislang nur punktuell Gebrauch gemacht, sodass der Freistaat Bayern nicht darin gehindert ist, in Art. 7 eine originäre Staatshaftung zu normieren.

Zu Abs. 1

Die Haftung nach Abs. 1 ist gemäß der Rechtsprechung des EuGH verschuldensunabhängig (vgl. EuGH, Entscheidung vom 22.04.1997, C-180/95 zu Art. 2 und 3 der RL 76/207/EWG).

Satz 2 stellt klar, dass stets die öffentliche Stelle, in deren Verantwortungsbereich die Diskriminierung (Art. 2) oder Maßregelung (Art. 6) stattgefunden hat, ausgleichspflichtig ist. Dies gilt auch für öffentlich-rechtlich Bedienstete aus anderen Bundesländern, sofern sie im Auftrag des Freistaates Bayern tätig werden (z. B. Anforderung von polizeilichen Dienstkräften aus anderen Bundesländern nach Art. 11 Polizeiorganisationsgesetz).

Satz 3 normiert den Vorrang des Primärrechtsschutzes, das heißt des auf die Wiederherstellung des ursprünglichen rechtmäßigen Zustandes gerichteten Rechtsschutzes. Die diskriminierte Person ist angehalten, sich – soweit dies möglich ist – gegen die Diskriminierung im Wege des Primärrechtsschutzes zu wehren. Erst wenn dies nicht oder nicht mehr möglich ist, soll der Ausgleich der negativen Folgen der diskriminierenden Handlung eingefordert werden können. So müsste eine Person, deren Antrag auf Erteilung einer Gaststättenerlaubnis aus diskriminierenden Gründen versagt worden ist, in der Regel zunächst gegen die Versagung der Erlaubnis vorgehen, bevor sie einen Anspruch nach Art. 7 Abs. 1 geltend machen kann. Dadurch soll verhindert werden, dass Betroffene einer Diskriminierung diese zunächst hinnehmen, um später wegen derselben einen Schadensersatzanspruch zu verfolgen (sog. „Dulden und Liquidieren“). Bei zeitgleich erhobenen primär- und sekundärrechtlichen Klagen kann die zivilrechtliche Klage bis zur Entscheidung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausgesetzt werden. Die Klageerhebung vor den allgemeinen und besonderen Verwaltungsgerichten im Rahmen des Primärrechtsschutzes hemmt die Verjährung des zivilrechtlichen Schadensersatzanspruches in analoger Anwendung des § 204 Abs. 1 Nr. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) (vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 10.2.2011, III ZR 37/10). Im Falle von diskriminierenden Äußerungen oder bei sich rasch erledigenden Verwaltungsakten ist in der Regel der Primärrechtsschutz nicht oder nicht mehr möglich.

Zu Abs. 2

Abs. 2 enthält einen Anspruch auf Ersatz der immateriellen Schäden (z. B. durch eine Beleidigung), die regelmäßig bei einer Diskriminierung nach Art. 2 vorliegen werden. Der Anspruch setzt wie in Abs. 1 auch einen Verstoß gegen Art. 2 oder Art. 6 voraus. Der Grundsatz vom Vorrang des Primärrechtsschutzes gilt für den Anspruch aus Abs. 2 nicht, da die Erhebung eines Rechtsbehelfs grundsätzlich nicht geeignet ist, einen immateriellen Schaden (Nichtvermögensschaden) abzuwenden. Hinsichtlich der Bemessung der Höhe des Anspruchs wird auf die Festlegungskriterien in Art. 15 der RL 2000/43/EG und Art. 14 der RL 2004/113/EG verwiesen.

Zu Abs. 3

Abs. 3 stellt angelehnt an § 21 Abs. 4 AGG klar, dass der Diskriminierende die Einhaltung von Art. 2 und Art. 6 nicht durch eine separate Vereinbarung (z. B. in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag) umgehen kann.

Zu Abs. 4

Die Verjährung für Ansprüche nach den Abs. 1 und 2 beträgt drei Jahre. Die Länge der Verjährungsfrist entspricht damit der regelmäßigen Verjährungsfrist des BGB und trägt der Lebenswirklichkeit diskriminierter Personen Rechnung.

Zu Abs. 5

In Abs. 5 wird aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 34 Satz 3 GG der Rechtsweg für Schadensersatz und Entschädigung den ordentlichen Gerichten zugewiesen. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe führt zu einer unvermeidbaren Aufspaltung des Rechtswegs. Der primäre Rechtsschutz bei Verstößen gegen das Diskriminierungs- und Maßregelungsverbot wird regelmäßig vor den allgemeinen und besonderen

Verwaltungsgerichten zu suchen sein, während der sekundäre Rechtsschutz auf Schadensersatz und Entschädigung den Zivilgerichten zugewiesen wird. Für Ansprüche auf Schadensersatz und Entschädigung ist nach § 71 Abs. 2 Nr. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes das Landgericht unabhängig vom Streitwert zuständig und damit besteht nach § 78 Abs. 1 Satz 1 der Zivilprozessordnung Anwaltszwang.

Zu Art. 8 – Vermutungsregelung

Die Vorschrift regelt die Grundsätze der Beweislast in Fällen von Ungleichbehandlungen und setzt damit Art. 8 RL 2000/43/EG und Art. 10 RL 2004/113/EG um. Sie trägt der besonderen Ausgestaltung von Diskriminierungsfällen in der Lebenspraxis Rechnung, die sich vorwiegend auf der Verhaltensebene ereignen. So weisen Beklagtenvertreter und Beklagtenvertreterinnen auf die unproblematische Möglichkeit hin, eine gegebene Diskriminierung so zu tarnen, dass sie mit der gegenwärtigen Praxis der gerichtlichen Beweiswürdigung nicht aufgedeckt werden kann. Die in § 22 AGG geregelten Anforderungen an den Beweis einer Diskriminierung machen es Klägern und Klägerinnen häufig deshalb unmöglich, ihre Ansprüche gerichtlich durchzusetzen. Die gesetzliche Regelung läuft faktisch ins Leere.

Es handelt sich bei der Vermutungsregelung nicht um eine Beweislastumkehr, sondern eine Beweiserleichterung. Vorgesehen ist ein zweistufiges Verfahren: Der Kläger oder die Klägerin muss den Verstoß gegen Art. 2 oder Art. 6 zunächst glaubhaft machen. Für die Glaubhaftmachung der Tatsachen ist es ausreichend, aber auch erforderlich, dass das Vorliegen einer Diskriminierung oder Maßregelung wahrscheinlicher ist als das Nichtvorliegen. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn bei der erforderlichen umfassenden Würdigung der Umstände des jeweiligen Falles mehr für das Vorliegen der in Rede stehenden Behauptung spricht als dagegen. In einem zweiten Schritt obliegt der beklagten öffentlichen Stelle sodann nach allgemeinen Grundsätzen der Beweis des Gegenteils.

Durch die gewählte Ausgestaltung der Vermutungsregelung kommt der bayerische Gesetzgeber den europarechtlichen Vorgaben nach und setzt diese richtlinienkonform um. Zudem verzichtet er auf das ausdrücklich normierte Erfordernis des Beweises von Indizien – wie es § 22 AGG voraussetzt –, da die Beweisführung durch Indizien, aus denen auf die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale (wie insbesondere die sog. innere Motivation der Diskriminierenden) geschlossen werden kann, ohnehin prozessrechtlich zulässig ist (z. B. Bundesgerichtshof, Urteil vom 11.02.1992, XI ZR 47/91, NJW 1992, S. 1899 f.). Für die Glaubhaftmachung der eine Diskriminierung begründenden Tatsachen kann neben den Mitteln des Strengbeweises auch die eidesstattliche Versicherung zur Verfügung stehen.

Im Fall einer mittelbaren Diskriminierung kann der durch Tatsachen glaubhaft gemachte Sachvortrag, bestimmte Vorschriften, Kriterien oder Verfahren hätten mittelbar diskriminierende Wirkungen, die Pflicht der Dienststelle auslösen, einschlägige Statistiken vorzulegen. Aufgrund dieser ist feststellbar, ob die behauptete Wirkung tatsächlich besteht oder ob der Beweis des Gegenteils durch die öffentliche Stelle geführt wird.

Die Vermutungsregelung lässt das Dienstverhältnis unberührt. Im Rahmen möglicher Regressverfahren des Freistaates Bayern gegen Beamte und Beamtinnen bzw. gegen Angestellte des öffentlichen Dienstes findet die Vermutungsregelung keine Anwendung; es verbleibt insofern bei den herkömmlichen disziplinarrechtlichen Anforderungen und Beweislastverteilungen nach § 47 Abs. 1 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes.

Die Vermutungsregelung findet, vorbehaltlich der Ausnahme in Art. 7 Abs. 2, immer Anwendung im Rahmen des Sekundärrechtsschutzes, d. h. bei der Geltendmachung von Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen gemäß Art. 7 und im Rahmen des Rechtsschutzes durch Verbände nach Art. 10. Für den Primärrechtsschutz und das Verbandsklagerecht nach Art. 11, die in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden, greift der Amtsermittlungsgrundsatz als Beweisregelung.

Befürchtungen, dass die Senkung der Beweisanforderungen bzw. die Vermutungsregelung zu einer Klagewelle führen würden, lassen sich durch die Erfahrungswerte mit dem Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) ausräumen. Seit dessen In-

krafttreten am 21.06.2020 bis 15.07.2021 sind 313 Diskriminierungsbeschwerden eingegangen, die in den Anwendungsbereich des LADG fallen. Klageverfahren nach dem Berliner LADG sind für den angeführten Zeitraum nicht bekannt.

Zu Art. 9 – Anerkennung als klageberechtigter Antidiskriminierungsverband

Art. 9 bis 11 dienen der Umsetzung von Art. 7 Abs. 2 RL 2000/43/EG und Art. 8 Abs. 3 RL 2004/113/EG, wonach die Beteiligung von Verbänden beim Rechtsschutz sicherzustellen ist. Angesichts der spezifischen Durchsetzungsschwäche des Antidiskriminierungsrechts (Informationsdefizite, Zugangshindernisse, Machtdisparität) darf der Gesetzgeber vom Grundsatz des Individualrechtsschutzes abweichen und kollektiven Rechtsschutz etablieren. Das bayerische Landesrecht kennt das Verbandsklagerecht aus dem Bayerischen Behindertengleichstellungsgesetz (vgl. Art. 16 f. BayBGG).

Zu Abs. 1

Als verbandsklageberechtigter Antidiskriminierungsverband können Personenzusammenschlüsse anerkannt werden, welche nicht gewerbsmäßig tätig sind und nicht nur vorübergehend die besonderen Interessen von benachteiligten Personen und Personengruppen i. S. d. Art. 2 wahrnehmen. Dabei ist es unerheblich, ob der Verband die Interessen einer oder mehrerer unterschiedlicher von einer Diskriminierung betroffenen Personengruppen (mehrdimensionale Diskriminierung) wahrnimmt. Für die Anerkennung als Antidiskriminierungsverband ist keine bestimmte Rechtsform erforderlich. Es muss sich bei dem Zusammenschluss jedoch um eine Personenmehrheit handeln. Es können demnach sowohl Personenzusammenschlüsse aus natürlichen Personen als auch aus juristischen Personen (Dachverbände) als verbandsklageberechtigt anerkannt werden. Zusammenschlüsse mit reiner Gewinnerzielungsabsicht sind ausgeschlossen (vgl. Satz 2 Nr. 4). Bei der Anerkennung als verbandsklageberechtigter Antidiskriminierungsverband handelt es sich nach dem Wortlaut in Satz 2 („ist zu erteilen“) um eine gebundene Entscheidung.

Satz 2 normiert in Nrn. 1 bis 4 die speziellen Voraussetzungen für eine Anerkennung als verbandsklageberechtigter Antidiskriminierungsverband. Nrn. 1 und 4 sollen den Kreis der anerkannten Verbände eingrenzen. Nrn. 2 und 3 dienen der Sicherstellung einer sachgerechten Aufgabenerfüllung.

Satz 3 regelt die Anerkennung von Dachverbänden. Da hierfür die Voraussetzungen aus Abs. 1 Satz 2 nur teilweise erfüllt werden müssen, steht die Entscheidung im Ermessen. Hintergrund der Regelung ist, dass sich im Zuge des Inkrafttretens des BayADG neue Dachorganisationen gründen könnten, denen die Erfüllung der Wartezeit von drei Jahren nicht zugemutet werden soll. Die Mitgliedsverbände müssen die Voraussetzungen des Abs. 1 Satz 1 erfüllen, aber nicht selbst nach Satz 2 anerkannt sein. Die Mindestanzahl von sieben Mitgliedsverbänden wird in Gleichlauf mit § 23 Abs. 1 Satz 2 AGG geregelt.

Zu Abs. 2

Abs. 2 regelt Rücknahme und Widerruf der Anerkennung. Im Übrigen wird auf die Regelungen des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) verwiesen (Art. 48 und 49 BayVwVfG). Um Rechtsmissbrauch zu verhindern, sieht Satz 2 vor, dass Rechtsbehelfe gegen Rücknahme und Widerruf keine aufschiebende Wirkung haben. Personenvereinigungen, deren Anerkennung als Antidiskriminierungsverband infrage steht, sollen genauso wenig im Sinne der Art. 9 und 10 tätig werden können wie Vereinigungen, über deren Antrag auf Anerkennung noch nicht befunden worden ist.

Zu Abs. 3

Abs. 3 beauftragt das Staatsministerium der Justiz damit, eine Liste über alle verbandsklageberechtigten Verbände zu führen und zu veröffentlichen. Damit soll sichergestellt werden, dass alle verbandsklageberechtigten Antidiskriminierungsverbände für Bürger und Bürgerinnen einfach zugänglich und auffindbar sind. Die Regelung dient der Schaffung von Transparenz und der Förderung des effektiven Rechtsschutzes. Die Eintragung, nicht die Veröffentlichung der Liste oder die Erteilung der Eintragsbescheinigung, wirkt konstitutiv.

Zu Art. 10 – Rechtsschutz durch Verbände

Diese dem Art. 16 BayBGG nachempfundene Vorschrift normiert eine gesetzliche Prozessstandschaft. Ein Verband kann das Recht einer diskriminierten oder gemäßregelten Person im eigenen Namen geltend machen. Kläger ist der Verband, nicht die betroffene Person. Die Prozessstandschaft nach Art. 10 entlastet die betroffene Person, indem sie die Prozessführungsbefugnis einem mit Finanzmitteln und Sachkompetenz ausgestatteten Verband überträgt, und stärkt damit den effektiven Rechtsschutz. Das Einvernehmen der betroffenen Person muss als Sachurteilsvoraussetzung gegeben sein. Der Verband muss nach Art. 9 anerkannt und darf nicht selbst am Verfahren beteiligt sein, um Interessenskollisionen zu vermeiden.

Zu Art. 11 – Verbandsklagerecht**Zu Abs. 1**

Anders als bei der Prozessstandschaft in Art. 10 macht der klagende Verband bei einer Verbandsklage nach Art. 11 nicht das verletzte Recht einer diskriminierten Person geltend. Der nach Art. 9 anerkannte Verband kann vielmehr – unabhängig von der individuellen Betroffenheit Einzelner – einen objektiven Verstoß gegen das Diskriminierungs- und Maßregelungsverbot im Geltungsbereich des Art. 3 Abs. 1 gerichtlich feststellen lassen. Der Verband muss geltend machen, dass nicht nur im Einzelfall gegen Art. 2 oder Art. 6 verstoßen wird. Dies umfasst insbesondere Fälle institutioneller und struktureller Diskriminierung, die mittelbar und zuweilen „opferlos“ wirken. Über das Institut der Feststellungsklage wird sichergestellt, dass nicht rechtsgestaltend in bestehende Rechtsverhältnisse Dritter eingegriffen wird. Die Verbandsklage zielt nicht darauf ab, einen eigenen Schadensersatzanspruch für Verbände zu statuieren, sondern strukturell wirkendes und diskriminierendes Verwaltungshandeln zu unterbinden.

Zu Abs. 2

Abs. 2 entspricht Art. 17 Abs. 2 BayBGG und dient der Eingrenzung des Verbandsklagerechts respektive der Priorisierung des Individualrechtsschutzes. Zum einen erfolgt dies durch die Einschränkung in Satz 1, zum anderen in Satz 2 durch die Anhebung der Voraussetzungen in solchen Fällen, in denen die angeklagte Verletzung von Art. 2 oder Art. 6 eine Person individuell betrifft, d. h. keine „opferlose“ Diskriminierung vorliegt und die betroffene Person ihre Rechte selbst (Art. 7) oder im Rahmen von Art. 10 vor Gericht hätte geltend machen können, dies aber nicht getan hat. Ein Fall von allgemeiner Bedeutung soll nach der gesetzlichen Vermutung in Satz 3 insbesondere bei Vorliegen einer Vielzahl gleich gelagerter Fälle (etwa bei einer mittelbaren Diskriminierung) gegeben sein, kann sich aber z. B. auch aus der Schwere des behaupteten Verstoßes oder einer möglichen Wiederholungsgefahr ergeben, wenn die diskriminierende Person von der Rechtmäßigkeit ihres Tuns überzeugt ist. Satz 4 verlangt vor Klagerhebung die Einforderung einer Stellungnahme von der betroffenen Behörde. Die Regelung dient der Selbstkontrolle der Verwaltung, wirkt der Überlastung der Gerichte entgegen und ermöglicht einen effektiven Rechtsschutz.

Im Übrigen ist neben der gerichtlichen Feststellung durch einen Verband nach Art. 11 eine Individualklage durch Betroffene auf Schadensersatz bzw. auf Ersatz des Nichtvermögensschadens zulässig, da es sich um unterschiedliche Streitgegenstände handelt. Ebenfalls wird durch die Einlegung einer Verbandsklage die Verjährung individueller Ansprüche nach Art. 7 mangels Identität des Streitgegenstandes nicht gehemmt.

Zu Abs. 3

Abs. 3 dient zur Vermeidung widersprüchlicher Gerichtsentscheidungen.

Zu Art. 12 – Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und Verwirklichung tatsächlicher Chancengleichheit**Zu Abs. 1**

Abs. 1 verankert die Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierung, die Förderung einer Kultur der Wertschätzung von Vielfalt und das Bemühen um die Verwirklichung tatsächlicher Chancengleichheit als Leitprinzip für das Handeln aller Träger öffentlicher

Gewalt des Freistaates Bayern. Antidiskriminierung und Wertschätzungskultur werden hier als zwei ineinandergreifende und sich gegenseitig ergänzende Strategien verstanden. Der Forderung nach einer tatsächlichen Verwirklichung von Chancengleichheit liegt die Annahme zugrunde, dass soziale Ungleichheit Gegenstand und nicht nur Folge von Diskriminierung ist und eine Beschränkung dieses Diskriminierungsgrundes durch staatliches Handeln erreicht werden kann. Trägern öffentlicher Gewalt kommt bei der Durchsetzung der genannten Zielsetzungen eine besondere Vorbildfunktion zu. Der Schwerpunkt der in Satz 1 der Vorschrift normierten Verpflichtung liegt auf der Prävention von Benachteiligung und Ungleichbehandlung im Umgang mit Bürgern und Bürgerinnen sowie dem Aufbau und der Wahrung eines divers besetzten öffentlichen Dienstes. Die praktische Umsetzung durch die Implementierung entsprechender Antidiskriminierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Förderung von Vielfalt und Diversität liegt in der Verantwortung der einzelnen Verwaltungen, wobei die Art. 13 bis 15 die Verpflichtung aus diesem Absatz durch spezielle Regelungen konkreter ausbuchstabieren. Die Landesantidiskriminierungsstelle (Art. 16) unterstützt und berät bei Bedarf bei der Umsetzung und stellt geeignete Instrumente und Informationen zur Verfügung.

Satz 2 konkretisiert die Verpflichtung aus Satz 1 dahingehend, dass das Handeln aller Träger öffentlicher Gewalt im Hinblick auf die Verwirklichung der in Satz 1 genannten Zielsetzungen abzuschätzen ist. Ziel ist es, dass die Lebensrealitäten und Bedarfslagen von Personengruppen, die nicht der „Mehrheitsgesellschaft“ angehören respektive von Benachteiligungen aufgrund der in Art. 2 genannten Merkmale betroffen sind, im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Handelns stärker berücksichtigt werden.

Zu Abs. 2

Abs. 2 regelt, dass Verpflichtungen aus anderen Rechtsvorschriften (z. B. dem BayGIG, dem BayBGG) durch Art. 12 Abs. 1 unberührt bleiben.

Zu Art. 13 – Antidiskriminierungskonzept

Die Vorschrift ist an Art. 4 und 5 BayGIG angelehnt und konkretisiert die abstrakten Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1, indem die einzelnen Verwaltungen des öffentlichen Dienstes dazu verpflichtet werden, ein Antidiskriminierungskonzept vorzulegen. Die Verpflichtung betrifft Dienststellen mit mindestens 100 Beschäftigten sowie die obersten Landesbehörden. Die Erstellung von Konzepten innerhalb einzelner Dienststellen hat sich bereits im Hinblick auf die gezielte und längerfristige Förderung von Frauen im Rahmen des BayGIG als äußerst erfolgreicher Baustein der Gleichstellungspolitik im öffentlichen Dienst etabliert. So verfügen 79 % der staatlichen Dienststellen, die der Verpflichtung eines Gleichstellungskonzepts unterliegen, über ein solches (Stand 2018). Bei den Bezirken, Landkreisen und kreisfreien Gemeinden sind es 55,9 % (Stand 2018).

Zu Abs. 1

Abs. 1 normiert neben der Verpflichtung in Satz 1 den zeitlichen Rahmen (Turnus von vier Jahren) und in Satz 2 eine Zwischenevaluation nach zwei Jahren. Hintergrund ist der dynamische Charakter von strukturellen Änderungsprozessen. Getroffene Maßnahmen, Projekte und Zielsetzungen müssen bedarfsgerecht ausgestaltet werden, benötigen aber auch einen entsprechenden Zeitraum, um Wirkungen entfalten zu können.

Zu Abs. 2 und 3

Abs. 2 und 3 konkretisieren die inhaltliche Ausgestaltung des Antidiskriminierungskonzepts. Dieses soll zum einen die Analyse von Bedarfslagen und eine Evaluation bereits bestehender Maßnahmen und Prozesse enthalten (vgl. Abs. 2) und zum anderen Konzepte zur Herstellung oder Wahrung der in Art. 12 Abs. 1 normierten Verpflichtungen vorstellen (vgl. Abs. 3).

Zu Abs. 4

Abs. 4 stellt sicher, dass das Antidiskriminierungskonzept allen Beschäftigten bekannt und zugänglich ist. Die Beschäftigten der Dienststellen sind die Adressaten des Konzepts und wirken maßgeblich an dessen praktischer Umsetzung mit. Sie müssen daher unabhängig von ihrer Beteiligung an der Ausarbeitung des Konzepts über alle wichtigen Inhalte informiert sein. Zudem trägt die Regelung zur Schaffung und Wahrung transparenter Strukturen innerhalb der einzelnen Dienststellen bei.

Zu Abs. 5

Abs. 5 regelt, dass die Umsetzung der Verpflichtung zur Erstellung eines Antidiskriminierungskonzepts im Rahmen des Tätigkeitsberichts der Landesantidiskriminierungsstelle (Art. 18 Abs. 2) evaluiert wird. Konkret soll im Tätigkeitsbericht festgehalten werden, wie viele Dienststellen ein Antidiskriminierungskonzept ausarbeiteten und wo es bereits in Kraft ist. Die Erwähnung im Tätigkeitsbericht soll zusätzlich zum Instrument der Beanstandung nach Art. 19 Abs. 3 Nr. 4 einen disziplinierenden Effekt auf die Dienststellen haben. Darüber hinaus sollen Daten zur Wirksamkeit der Maßnahme erhoben werden.

Zu Art. 14 – Einstellung und beruflicher Aufstieg

Die Vorschrift ist an Art. 8 BayGIG angelehnt und normiert die positive Berücksichtigung von Diversity-Kompetenzen bei Einstellungs- und Beförderungsprozessen im öffentlichen Dienst. Eignung, Befähigung und fachliche Leistung als maßgebliche Entscheidungsmaßstäbe bleiben von dieser Vorschrift unberührt.

Diversity-Kompetenz ist als soziale wie auch als fachliche Fähigkeit zu verstehen. Als soziale Fähigkeit umfasst die Diversity-Kompetenz, mit Uneindeutigkeiten und Irritationen umgehen zu können (Ambiguitätstoleranz), Ungewissheit und Fremdheit auszuhalten, die Fähigkeit zum Perspektivwechsel, die Einsicht in die Notwendigkeit reflexiven Handelns und Sensibilität für Diskriminierungen, Vorurteile und Stereotypen. In fachlicher Hinsicht umfasst Diversity-Kompetenz die Kenntnis der gesetzlichen Diskriminierungsverbote und der Instrumente zu ihrer Durchsetzung, das Wissen um gesellschaftlich gewachsene Diskriminierungsmuster und -strukturen und das Wissen um Maßnahmen und Strategien zum Umgang mit Vielfalt im jeweiligen fachlichen Kontext.

Zu Art. 15 – Fortbildung

Art. 15 ist Ausdruck der Überzeugung, dass die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine Schlüsselrolle bei der Durchsetzung der in Art. 12 Abs. 1 genannten Zielsetzungen zukommt. Durch ein entsprechendes Lehrangebot sollen Beschäftigte aller Dienstebenen Kenntnisse über Strategien der Vielfaltsförderung und Antidiskriminierungsarbeit erhalten. Dies beinhaltet auch Wissen zum Thema Diskriminierung und zu den Rechten und Pflichten nach diesem Gesetz. Für Bedienstete in Leitungsfunktionen sind speziell Aus- und Fortbildungsangebote im Hinblick auf eine diversitätssensible Personalgewinnung und diversitätssensibles Personalmanagement sicherzustellen.

Zu Art. 16 – Landesantidiskriminierungsstelle

Art. 16 schafft die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung einer zentralen Landesantidiskriminierungsstelle für Bayern und je einer regionalen Außenstelle in den sieben Regierungsbezirken (Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Schwaben).

Zu Abs. 1

Abs. 1 enthält die Regelung zur Einrichtung der zentralen Landesantidiskriminierungsstelle und ihrer Außenstellen.

Zu Abs. 2

Abs. 2 gibt der Landesstelle Anspruch auf die für die Erfüllung ihrer in Art. 18 geregelten Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung (Satz 1). Ferner wird in Satz 2 festgelegt, dass die Finanzierung der Stelle im Haushaltsplan des Staatsministeriums der Justiz in einem eigenen Kapitel auszuweisen ist. Damit wird nicht nur die Arbeitsfähigkeit der Stelle sichergestellt, sondern durch die Ausweisung in einem eigenen Kapitel zugleich die eigenverantwortliche und unabhängige Verwaltung der Mittel gewährleistet. Ziel ist es, das Bestehen und die Arbeit der Landesantidiskriminierungsstelle längerfristig abzusichern und Planungssicherheit herzustellen.

Zu Abs. 3

Abs. 3 klärt, dass die Stelle nicht in den Arbeitsbereich von Landesbeauftragten, die zum Schutz der von Art. 2 umfassten Personengruppen eingesetzt wurden (z. B. Beauftragter für jüdisches Leben und gegen Antisemitismus, für Erinnerungsarbeit und geschichtliches Erbe; Leitstelle für die Gleichstellung von Männern und Frauen), eingreift.

Zu Art. 17 – Leitung der Landesantidiskriminierungsstelle**Zu Abs. 1**

Abs. 1 regelt die Ernennung des Leiters oder der Leiterin der Landesantidiskriminierungsstelle. Der Landtag wählt den Leiter oder die Leiterin der Stelle mit einfacher Mehrheit. Durch die Dauer der Amtszeit (fünf Jahre) und die Möglichkeit einer Wiederwahl soll eine gewisse personelle Kontinuität der Leitung gewährleistet werden.

Zu Abs. 2

Abs. 2 gewährleistet die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Leitung und sichert damit der Landesstelle eine hohe Akzeptanz insbesondere bei den von Diskriminierung Betroffenen, die sich mit ihren häufig persönlichen und existenziellen Problemen bevorzugt an eine Stelle wenden werden, die die Gewähr für eine unabhängige Unterstützung bietet. Darüber hinaus soll der Landesantidiskriminierungsstelle auch ein unabhängiges Arbeiten gegenüber und mit anderen staatlichen Stellen gewährleistet werden.

Zu Art. 18 – Aufgaben der Landesantidiskriminierungsstelle

Ziel der Arbeit der Landesantidiskriminierungsstelle ist die praktische Umsetzung der Zielsetzungen des BayADG (vgl. Art. 1). Ein Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt auf der Verhinderung und Beseitigung jeder Form von Diskriminierung. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Diskriminierungen durch das BayADG oder andere Vorschriften zum Schutz vor Diskriminierungen (wie z. B. das AGG) verboten sind. Die Landesantidiskriminierungsstelle ist Ansprechpartnerin gegenüber der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie den Antidiskriminierungsstellen anderer Bundesländer und koordiniert die von dort kommenden Anfragen. Innerhalb der Verwaltung des Freistaates Bayern arbeitet sie eng mit den Landesbeauftragten, die zum Schutz der von Art. 2 umfassten Personengruppen eingesetzt wurden, zusammen.

Zu Abs. 1

Nrn. 1 bis 7 zählen nicht abschließend (vgl. Wortlaut „insbesondere“) die Aufgaben der Landesantidiskriminierungsstelle auf.

Zu Abs. 2

Abs. 2 regelt, dass die Landesantidiskriminierungsstelle dem Landtag jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit vorlegt (Satz 1). Dieser umfasst auch die Arbeit der an die Landesantidiskriminierungsstelle angebotenen Ombudsstelle (Satz 2). Der Bericht soll sich auf die Tätigkeit der Landesantidiskriminierungsstelle und die Situation der von Diskriminierung Betroffenen beziehen, darüber hinaus aber auch Empfehlungen zur Verwirklichung der Ziele aus Art. 12 enthalten (Satz 3).

Zu Art. 19 – Ombudsstelle

Art. 19 regelt die Errichtung, die Rechtsstellung sowie die Aufgaben und Befugnisse der Ombudsstelle. Diese ist eine staatliche Stelle.

Zu Abs. 1

Die Ombudsstelle ist als ein Teil der Landesantidiskriminierungsstelle innerhalb dieser angesiedelt und zuständig für die Bearbeitung von Beschwerden aufgrund eines Verstoßes gegen Art. 2 oder Art. 6. Damit erfüllt sie gemäß Art. 18 Abs. 1 Nr. 2 eine Teilaufgabe aus dem Aufgabenkatalog der Landesantidiskriminierungsstelle. Daneben fällt die Erfüllung von Art. 18 Abs. 1 Nr. 3 in den Tätigkeitsbereich der Ombudsstelle.

Zu Abs. 2

Jeder Person, die der Ansicht ist, im Anwendungsbereich des BayADG diskriminiert worden zu sein, steht es frei, sich kostenfrei an die Ombudsstelle zu wenden. Diese unterstützt durch Information und Beratung zum BayADG. Die Beratungstätigkeit umfasst explizit auch Fragen der Prozessfinanzierung und mögliche Unterstützung durch Einrichtungen wie die Prozesskostenhilfe. Hiermit soll trotz des Anwaltszwangs für BayADG-Verfahren der Zugang zum Rechtsschutz gestärkt werden. Die Ombudsstelle weist bei Beratungsanfragen auch ausdrücklich auf den Ablauf etwaiger Fristen im Rahmen des Primär- oder Sekundärrechtsschutzes hin (Satz 1). Der Diskriminierungsschutz für Bedienstete des öffentlichen Dienstes wird dadurch gestärkt, dass sie sich ungeachtet des üblichen Dienstweges direkt an die Ombudsstelle wenden können (Satz 2).

Satz 4 (Nrn. 1 bis 5) legt die Befugnisse fest, die der Ombudsstelle zur Verfügung stehen, um darauf hinwirken, die Streitigkeit aufzuklären und gütlich beizulegen. Sie ist berechtigt, Sachverständige (Nr. 2) hinzuzuziehen und Gutachten (Nr. 3) einzuholen, insbesondere in rechtlich komplexen Fallgestaltungen. Sie ist des Weiteren auch berechtigt, Beschwerden weiterzuvermitteln. Dies ist beispielsweise dann erforderlich, wenn es sich um Beschwerden handelt, die nicht dem Geltungsbereich des BayADG unterfallen. Die in Art. 3 Abs. 1 genannten Träger öffentlicher Gewalt sind verpflichtet, Auskünfte zu erteilen und eingeforderte Stellungnahmen (Nr. 1) abzugeben. Ferner besteht ein Akteneinsichtsrecht (Nr. 4). Das Akteneinsichtsrecht ist ausgeschlossen, wenn im Einzelfall wichtige öffentliche Belange überwiegen. Es muss eine Abwägung mit etwaigen entgegenstehenden öffentlichen Belangen stattfinden. Der pauschale Hinweis auf entgegenstehende öffentliche Belange ohne Betrachtung des Einzelfalls reicht nicht aus. Die Ausschlussgründe müssen ferner von einigem Gewicht sein. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn Geheimschutzgründe als öffentliche Interessen entgegenstehen. Ist gegen einen Bediensteten oder eine Bedienstete wegen eines bestimmten dienstlichen Verhaltens ein behördliches Disziplinarverfahren oder ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet worden oder ist ein solches anhängig, kann ebenfalls eine Akteneinsicht ausgeschlossen sein.

Die Sätze 5 bis 7 regeln das Vorgehen, wenn ein Verstoß gegen Art. 2 oder Art. 6 festgestellt, aber eine gütliche Streitbeilegung gescheitert ist. Der Ombudsstelle steht dann das Instrument der Beanstandung zur Verfügung. Wird auf diese nicht innerhalb einer gesetzten Frist reagiert und Abhilfe geschaffen, kann die Ombudsstelle die Beanstandung an die nächsthöhere Leitungsebene weitergeben. Der Rechtsverstoß kann so auch gegenüber der entsprechenden Verwaltungsspitze bekannt werden, was den Druck auf die beanstandete Dienststelle erhöht. Die Beanstandung stellt die offizielle, förmliche Feststellung eines gravierenden Rechtsverstoßes dar und enthält die Aufforderung, diesen Rechtsverstoß abzustellen. Die entsprechenden Stellen müssten aufgrund der Bindung an Gesetz und Recht von sich aus darauf bedacht sein, für Abhilfe zu sorgen. Ein zusätzliches Druckmittel gibt die Erwähnung der vorgenommenen Beanstandungen im jährlichen Tätigkeitsbericht der Landesantidiskriminierungsstelle (Art. 19 Abs. 2).

Zu Abs. 3

Satz 2 Nr. 1 bis 5 regelt die Befugnisse, die der Ombudsstelle zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben aus Art. 18 Abs. 1 Nr. 2 zur Verfügung stehen. Satz 3 normiert die zusätzliche Verpflichtung der Staatsregierung, ihre legislativen Vorhaben der Ombudsstelle zur Diskriminierungsfolgenabschätzung vorzulegen. Es handelt sich dabei um eine Maßnahme der Antidiskriminierungsprävention. Gesetze, die mittelbar zu einer Benachteiligung bestimmter Personengruppen führen, sollen identifiziert und ggf. nachgebessert werden. Die Regelung bildet damit eine denkllogische Ergänzung zu Satz 2 Nr. 5, der eine entsprechende Prüfung bereits bestehender Rechtsvorschriften des Landesrechts durch die Ombudsstelle vorsieht.

Zu Abs. 4

Die Ombudsstelle gewährleistet nach Abs. 4, dass alle Informationen, von denen sie Kenntnis erhält, vertraulich bleiben. Die Ombudsstelle agiert in Ombudsangelegenheiten fachlich nicht weisungsabhängig, um so ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Zu Art. 20 – Rahmendienstvereinbarung

Parallel zum Inkrafttreten des BayADG konkretisiert eine entsprechende Rahmendienstvereinbarung die Rechte und Pflichten, die sich für Bedienstete des Freistaates Bayern aus dem neuen Gesetz ableiten. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nehmen eine verantwortungsvolle Schlüsselrolle bei der erfolgreichen Umsetzung des BayADG ein. Mögliche Bedenken und Sorgen in Zusammenhang mit diesem Gesetz sollen durch die gleichzeitige Verabschiedung einer Rahmendienstvereinbarung ausgeräumt werden.

Zu Art. 21 – Evaluation

Ein Jahr nach Inkrafttreten des BayADG soll eine Evaluation Aufschluss über Effektivität und tatsächliche Umsetzung der getroffenen Regelungen geben. Dies soll durch die statistische Erfassung der Fallzahlen und den Tätigkeitsbericht der Landesantidiskriminierungsstelle (Art. 18 Abs. 2) über die vorgenommenen positiven Maßnahmen erfolgen.

Zu Art. 22 – Inkrafttreten

Der Artikel regelt das Inkrafttreten des BayADG.