



Antidiskriminierungsstelle  
des Bundes

Die Beauftragte der Bundesregierung  
für Migration, Flüchtlinge und  
Integration

Beauftragte der  
Bundesregierung für die  
Belange von Menschen mit Behinderungen



# Diskriminierung in Deutschland

Zentrale Ergebnisse  
des Dritten Gemeinsamen Berichts  
der Antidiskriminierungsstelle des Bundes  
und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen  
Beauftragten der Bundesregierung  
und des Deutschen Bundestages

# Zentrale Ergebnisse

Diskriminierungen aufgrund bestimmter tatsächlich vorhandener oder zugeschriebener Merkmale können den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenhalt unterminieren. Für demokratisch verfasste und der Idee der Menschenrechte verpflichtete Gesellschaften ist daher der Grundsatz fundamental und leitend, dass alle Menschen über gleiche Rechte und gleiche Chancen verfügen sollen. Schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 heißt es: „Jeder hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.“ Das „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ von 2006, ein Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, greift auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie auf die wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen zurück und formuliert zentrale Bestimmungen dieser Dokumente für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen.

Auch die Bundesrepublik Deutschland bekennt sich im Grundgesetz (Art. 3) und auf einfachgesetzlicher Ebene im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) deutlich zu Gleichbehandlung und zu einem Schutz vor Diskriminierung. Dieser Schutz vor ungerechtfertigter Benachteiligung macht klar, dass es nicht um Sonderrechte, sondern um gleiche Rechte für alle in Deutschland lebenden Menschen geht, – und dass niemand aufgrund der in § 1 des AGG genannten Merkmale benachteiligt werden darf. Aus diesem Verständnis heraus ist es für eine vielfältige und moderne Gesellschaft notwendig und selbstverständlich, Diskriminierung zu verhindern, und dort, wo sie stattfindet, sichtbar zu machen und zu ahnden. In den EU-Mitgliedstaaten kommt dabei den sogenannten „Equality Bodies“ eine zentrale Rolle zu – in Deutschland sind dies die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) sowie die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages und der Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten.

Ziel dieses Berichts ist es, subjektive **Diskriminierungserfahrungen sichtbar zu machen und Diskriminierungsrisiken zu identifizieren**. Neben den in § 1 des AGG genannten Merkmalen ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion/Weltanschauung, Alter, Behinderung und sexuelle Identität spielen auch weitere Erfahrungen – etwa aufgrund der „sozialen Herkunft“, des Familienstatus oder des Aussehens – eine Rolle.

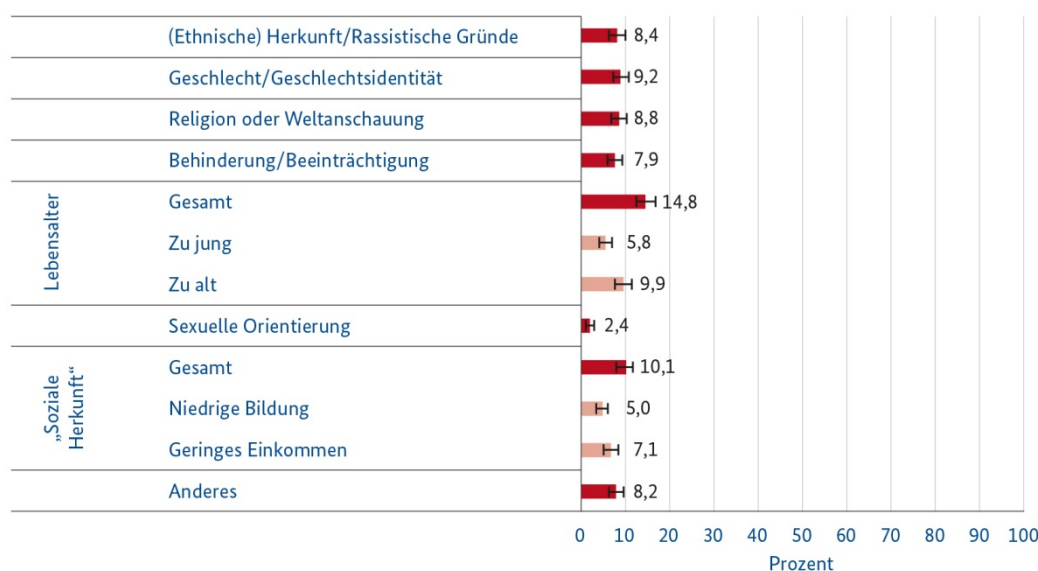
Grundlage bilden die **Beratungsanfragen** der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), anderer staatlicher und nichtstaatlicher Antidiskriminierungsstellen, der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen sowie der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration; und schließlich noch die **Rechtsprechung** auf nationaler und europäischer Ebene. Ausführlich werden daneben die Ergebnisse der von der ADS in Auftrag gegebenen **Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“** vorgestellt. Diese besteht zum einen aus einer Repräsentativbefragung, mit der ermittelt wurde, wie verbreitet Diskriminierungserfahrungen aufgrund der unterschiedlichen Merkmale in verschiedenen Lebensbereichen sind. Zum anderen besteht sie aus einer nicht repräsentativen Betroffenenbefragung, in der die rund 18.000 Teilnehmenden eigene oder beobachtete Diskriminierungssituationen schildern konnten.

In einem Vertiefungsteil befasst sich der Bericht mit Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Neben den Beschwerdedaten staatlicher und zivilgesellschaftlicher Beratungsstellen sowie den genannten Beauftragten der Bundesregierung fließen hier die Ergebnisse der **Studie „Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung“** im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit ein.

# Diskriminierung in Deutschland - zentrale Erkenntnisse

**Diskriminierungserfahrungen sind verbreitet:** Im repräsentativen Teil der Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ berichtet knapp ein Drittel der Befragten (31,4 %) davon, in den beiden Jahren vor der Erhebung Diskriminierung aufgrund eines oder mehrerer der im AGG genannten Merkmale erfahren zu haben. Werden auch Diskriminierungserfahrungen aufgrund anderer, vom AGG nicht geschützter Merkmale (z. B. „soziale Herkunft“, äußeres Erscheinungsbild) einbezogen, steigt der Anteil auf 35,6 Prozent. 14,8 Prozent berichten von Diskriminierung aufgrund des Lebensalters, jeweils knapp ein Zehntel aufgrund des Geschlechts, wegen der Religion bzw. Weltanschauung, aus rassistischen Gründen bzw. wegen der ethnischen Herkunft oder wegen einer Behinderung bzw. Beeinträchtigung. Diskriminierungserfahrungen aufgrund der sexuellen Orientierung machten 2,4 Prozent der Befragten (Abbildung 1).

**Abbildung 1: Diskriminierungserfahrungen nach im AGG geschützten und nicht geschützten Merkmalen**

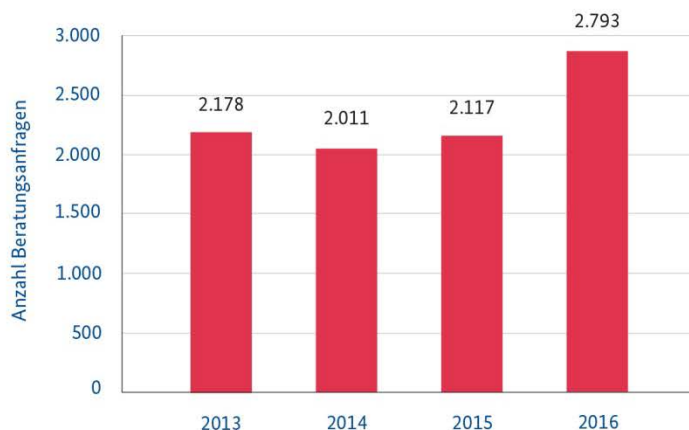


Quelle: Repräsentativbefragung im Rahmen der Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ (n=992, Mehrfachnennung möglich)

**Diskriminierung trifft alle, aber manche stärker:** Bestimmte Gruppen sind – auch das zeigt die Befragung – einem höheren Diskriminierungsrisiko ausgesetzt als andere. So sind es in erster Linie Frauen, die Benachteiligungen wegen ihres Geschlechts erfahren (sie berichten fünf Mal so häufig wie Männer von Diskriminierungserfahrungen aufgrund des Geschlechts). Diskriminierung wegen der sexuellen Orientierung trifft fast ausschließlich homosexuelle Menschen. Zudem weisen Menschen nichtchristlichen Glaubens wie z. B. Muslim\_innen ein höheres Risiko auf, Diskriminierung zu erfahren. Zugleich sind Mehrfachdiskriminierungen von hoher Bedeutung. Eine besonders starke Querschnittskategorie ist das Geschlecht: etwa in Kombination mit dem Lebensalter, wenn Frauen wegen möglicher Schwangerschaft oder ihrer Kinder nicht eingestellt werden; wenn es überwiegend lesbische Frauen sind, die homosexuellenfeindlichen und sexualisierten Anfeindungen ausgesetzt sind oder wenn vorwiegend kopftuchtragende muslimische Frauen vom Verbot religiöser Symbole betroffen sind.

Die Spannweite der Diskriminierungserfahrungen spiegelt sich in den **Beratungsanfragen**: Insgesamt erhielt die ADS im Berichtszeitraum 2013–2016 9.099 Anfragen zu Diskriminierungserfahrungen (Abbildung 2). Auch bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ging in den vier zurückliegenden Jahren eine hohe Zahl an Anfragen ein. Vor allem wegen der Merkmale **ethnische Herkunft, Behinderung und Geschlecht** beklagen Betroffene Diskriminierung.

**Abbildung 2: Anzahl Beratungsanfragen in den Jahren 2013 bis 2016 (inkl. Anfragen ohne Bezug zu AGG-Merkmalen)**



Quelle: Beratungsanfragen an die ADS im Berichtszeitraum 2013 – 2016

**Diskriminierungserfahrungen jenseits der Grenzen des AGG:** Menschen erleben Diskriminierung und suchen Unterstützung, auch wenn die Benachteiligung in keinem vom AGG geschützten Lebensbereich stattfindet oder nicht an ein geschütztes Merkmal anknüpft. Das betrifft vor allem die Lebensbereiche Bildung, Ämter und Behörden sowie Öffentlichkeit und Freizeit. Auch Benachteiligungen wegen Merkmalen außerhalb von § 1 AGG werden als Diskriminierung benannt, insbesondere die „soziale Herkunft“, der Familienstand, die Staatsangehörigkeit oder die äußere Erscheinung.

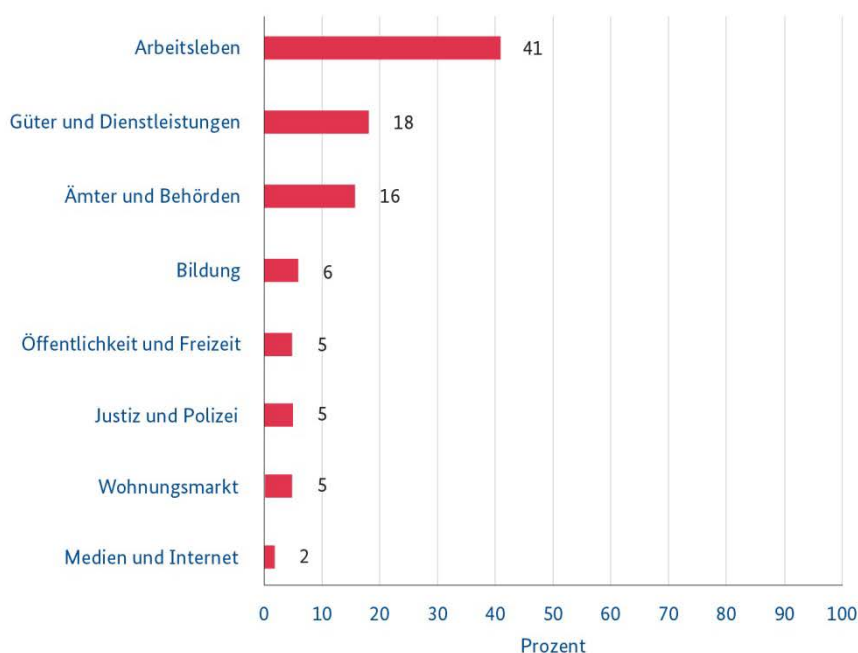
**Diskriminierung hat viele Gesichter:** Es hängt sehr von den jeweiligen Lebensbereichen und betroffenen Merkmalen ab, in welcher Form sich Diskriminierung zeigt. Geht es um wichtige Ressourcen wie Arbeit, Bildung, Wohnraum oder Güter wie Versicherungen äußert sich Diskriminierung häufig als **verwehrtter Zugang** oder in Form geringerer Chancen durch **schlechtere Behandlung** und stereotype Zuschreibungen. In Öffentlichkeit und Freizeit sind es **Herabwürdigungen, Beleidigungen und Übergriffe**; in Ämtern und Behörden oft **Regeln, Gesetze oder eingeschliffene Verwaltungspraxen**, durch die Menschen sich diskriminiert sehen.

# Diskriminierung in einzelnen Lebensbereichen

## Arbeitsleben

Der überwiegende Anteil der Beratungsanfragen betrifft den Bereich Arbeitsleben. Bei den an die ADS herangetragenen Fällen spielen sich 41 Prozent im Arbeitsleben ab (Abbildung 3). Insbesondere der **Einstieg in den Arbeitsmarkt** ist für bestimmte Gruppen mit hohen Diskriminierungsrisiken verbunden. So klagen z. B. Menschen mit Behinderungen, ungeachtet ihrer Qualifikation nicht zum Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden. Menschen mit ausländisch klingenden Namen sehen sich ebenfalls ausgeschlossen, genau wie ältere Menschen. Frauen wird häufig im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Elternschaft der Zugang in den Arbeitsmarkt erschwert, muslimische Frauen mit Kopftuch wegen ihrer Religion.

**Abbildung 3: Verteilung der Beratungsanfragen auf Lebensbereiche (inkl. Anfragen ohne Bezug zu AGG-Merkmalen)**



Quelle: Beratungsanfragen an die ADS im Berichtszeitraum 2013 – 2016

Rund ein Viertel der Beratungsanfragen der ADS zum Arbeitsleben betrifft **Geschlechterdiskriminierung**. Neben der Nichteinstellung geht es hier häufig um die Verweigerung beruflicher Aufstiegsmöglichkeiten.

**Systematische Belästigungen (Mobbing)** betreffen im Berufsleben vor allem Menschen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft und in Verbindung mit ihrer (nichtchristlichen) Religion. Auch homo- und bisexuelle sowie trans\*geschlechtliche Personen erfahren Mobbing. Interne Unterstützungs- und Beschwerdestrukturen sind vielfach nicht bekannt.

Auch in der Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ gab fast jede\_r zweite Befragte (48,9 %) mit Diskriminierungserfahrungen an, diese bei der Arbeitssuche, in der Ausbildung oder am Arbeitsplatz erfahren

zu haben. Überdurchschnittlich häufig kommen hier Diskriminierungserfahrungen aufgrund von Alter oder Geschlecht vor. Die meisten Erfahrungen spielen sich im Rahmen eines bestehenden Beschäftigungsverhältnisses ab, beispielsweise durch die schlechtere Bewertung von Leistungen, Entgeltungleichheiten und das Übergehen bei Beförderungen und Gehaltszulagen.

### Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Viele Menschen sind beim Übergang in eine Erwerbstätigkeit auf die Unterstützung von Institutionen wie Arbeitsagenturen und Jobcenter angewiesen. Diskriminierungen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung können daher für die betroffenen Personen besonders schwerwiegend sein. Sie sind auch gesamtgesellschaftlich bedeutsam, da Arbeitsverwaltungen als fester Bestandteil moderner Sozialstaaten darauf ausgelegt sind, Chancenunterschiede auszugleichen, statt zu verstärken.

Im Vertiefungsteil dieses Berichts geht es darum, Prozesse mit erhöhtem Diskriminierungspotenzial zu identifizieren sowie Handlungsfelder zu ermitteln, die zur Vermeidung von Diskriminierung führen können.

Im Berichtszeitraum wurden der Antidiskriminierungsstelle des Bundes 1.484 Diskriminierungserfahrungen bei Ämtern und Behörden, z. B. Ausländerbehörden, Jobcentern, Arbeitsagenturen gemeldet. Die ADS verzeichnet in diesem Bereich **16 Prozent aller eingegangenen Fälle**. Damit ist dieser Bereich der dritthäufigste nach Beratungsanfragen im Bereich Arbeitsleben und im Bereich Güter und Dienstleistungen. Die Zahl der Anfragen lässt keine Rückschlüsse auf die Zahl der tatsächlichen Diskriminierungen zu, da viele Fälle nicht gemeldet werden. Sie geben aber Hinweise darauf, in welchen Bereichen Diskriminierung vorkommen kann. So betreffen viele Beratungsanfragen den Bereich Jobcenter und Arbeitsagenturen. Auch drei Viertel der zivilgesellschaftlichen Antidiskriminierungsberatungsstellen erhalten Anfragen im Bereich Ämter und Behörden, ein Drittel von ihnen erhält oft Beratungsfälle zu Jobcentern und Arbeitsagenturen. Die Beschwerden zu Jobcentern und Arbeitsagenturen betreffen **alle Diskriminierungsmerkmale**.

Die geschilderten Beratungsanfragen und Sachverhalte zeigen, dass es um die Versagung von Leistungen oder Ungleichbehandlungen geht. Gleichzeitig wird von **Herabwürdigungen, Beleidigungen oder unfreundlichen Behandlungen** berichtet. Auch werden Fälle geschildert, in denen individuelle Beeinträchtigungen während der Beratungstermine und im Verwaltungsverfahren nicht berücksichtigt wurden.

### Institutionelle Diskriminierungsrisiken

Diskriminierungserfahrungen können individuelle Ursachen haben (beispielsweise offen diskriminierende Einstellungen durch Fachpersonal). Von weitaus grundsätzlicherer Bedeutung für die Behebung von Diskriminierungsrisiken sind jedoch institutionelle Verfahren, die Benachteiligungen begünstigen können. Das belegt die dem Bericht zugrunde liegende Fachexpertise „Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung“ (Brussig/Frings/Kirsch 2017), durch Expert\_innengespräche, eine Rechtsexpertise sowie Dokumenten- und Kurzfallanalysen.

Problematisch gesehen wird z. B. das ausdifferenzierte **Kennzahlensystem**, das von der Bundesagentur für Arbeit (BA) entwickelt wurde und von Arbeitsagenturen und Jobcentern angewendet wird. So laufen Vermittler\_innen Gefahr, die Vermittlungsanstrengungen nicht an den individuellen Bedarfen der Arbeitsuchenden auszurichten, sondern mit möglichst minimalem Aufwand die Kennzahlen zu erfüllen (Creaming) und Personen, die nur mit erhöhtem Aufwand integriert werden können, in kostengünstige Maßnahmen zu verweisen oder gar nicht zu aktivieren (Parking). Fehleranfällig sind auch die **Ermessensentscheidungen**, wenn beispielsweise individuelle Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen, Alleinerziehenden oder Trans\*Personen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Auch **Informations- und Beratungsdefizite** sowie **Zugangsbarrieren** zu Dienstleistungen von Arbeitsagenturen und Jobcentern können institutionelle Diskriminierungsrisiken darstellen, etwa durch fehlende Barrierefreiheit (z. B. Angebote in leichter Sprache) oder die zurückhaltende Zurverfügungstellung von Dolmetscher\_innendiensten für Zugewanderte. Ein weiteres Risiko stellen **intransparente und nicht begründete Entscheidungen** dar. Sie stehen häufig in Verbindung mit der Vergabe bzw. der Entscheidung über Maßnahmen und mögliche Leistungen. So kommt es beispielsweise dazu, dass Wünsche nach Weiterbildungsmaßnahmen bei der Gutscheivergabe ohne Begründung abgelehnt werden. Hinter solchen Ablehnungen steht mitunter außer budgetären Gründen auch eine negative Erfolgsprognose der Vermittlungsfachkraft, die sich ausschließlich auf äußerlich erkennbare oder bekannte pauschale Merkmale (wie z. B. das Alter, die ethnische Herkunft oder eine Behinderung) stützt.

Problematisch wirken sich überdies **Personalfluktuaton** und Arbeitsbelastungen aus. Die Befristung von Beschäftigungsverhältnissen, die vor allem in den Jobcentern, aber auch in den Arbeitsagenturen vorkommt, kann als indirektes Diskriminierungsrisiko wirken. Befristet Beschäftigte könnten unter Umständen eher fehleranfällig handeln, weil sie in der für sie vorgesehenen kurzen Vorbereitungsphase nicht in der Lage sind, das volle Leistungsspektrum zu überblicken und sachgerecht einzusetzen. Das kann sich vor allem negativ auf Menschen mit komplexen Bedarfen wie z. B. Menschen mit einer Behinderung oder ältere Arbeitsuchende auswirken. Weitere Diskriminierungsrisiken bestehen durch die **unzureichende Individualisierung der Leistungserbringung** und durch Auswirkungen auf die Arbeitsvermittlung, die aus **diskriminierendem Verhalten von Arbeitgebern** resultieren. Dieses Diskriminierungsrisiko entsteht zunächst durch betriebliche Rekrutierungspraktiken, wenn Arbeitgeber ohne sachlichen Grund von vornherein Frauen bzw. Männer, Menschen mit bestimmter Religion oder auch Ältere im Bewerbungsprozess ausschließen. Wenn Personalverantwortliche diese Anforderungen an die Vermittlungsfachkräfte der öffentlichen Arbeitsvermittlung weiterleiten, geraten diese in einen Zwiespalt, da sie einerseits ein Selbstverständnis als Dienstleister gegenüber den Unternehmen haben, andererseits aber zu diskriminierungsfreier Arbeit verpflichtet sind.

Aus Sicht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie der an dem Bericht beteiligten Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages kann der Mehrzahl dieser institutionellen Diskriminierungsrisiken effektiv und mit einem vertretbaren Aufwand begegnet werden. So sollte das ohnehin bereits gut entwickelte **Weiterbildungsmanagement** vor allem in den Arbeitsagenturen stärker als bisher auf die Sensibilisierung zu Diskriminierungsrisiken, auf besondere Bedarfe und angemessene Vorkehrungen im Zusammenhang mit Diskriminierungsrisiken ausgerichtet werden.

Für Arbeitsuchende mit Behinderungen sollte ein gesetzlicher Anspruch auf die **Nutzung von Integrationsfachdiensten** als vermittlungsunterstützende Teilhabeleistung geschaffen werden. Für die Jobcenter sollte es eine gesetzliche Verankerung zum Einsatz von speziellen Beratungskräften für Arbeitsuchende mit Behinderungen (Reha/SB-Teams) auch im SGB II geben und nicht nur auf eine Anforderung in der Beratungskonzeption SGB II beschränkt bleiben. Der Anspruch auf ein Persönliches Budget sollte um einen Anspruch auf Budgetberatung erweitert werden, damit Menschen mit Behinderungen, die einen Rehabilitationsanspruch haben, vollumfänglich über die Möglichkeiten informiert sind. Soweit für die Beratung bzw. Verhandlung erforderlich, ist für Menschen ohne ausreichende Deutschkenntnisse ein Anspruch auf eine\_n **Dolmetscher\_in** vorzusehen.



Auch die bestehenden **Steuerungsinstrumente** (Kennzahlensteuerung) sind hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Diskriminierungsrisiken laufend zu überprüfen und ggf. anzupassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Diskriminierungsschutz nicht (nur) durch Kennzahlensysteme, sondern ebenso durch die professionellen Mitarbeiter\_innen, funktionierende Beschwerdestellen und paritätische Beiräte bei Arbeitsagenturen und Jobcentern verbessern lässt. Die Qualitätskennzahl Kundenzufriedenheit sollte ggf. temporär um Fragen zu Diskriminierung ergänzt werden.

**Doppelzuständigkeiten** von Jobcentern (Entscheidungsträger) und Arbeitsagenturen (Reha-Träger) im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben von Arbeitssuchenden mit Behinderung sollten beseitigt werden, da sie zu intransparenten Entscheidungsabläufen führen, die kontinuierliche Beteiligung der Leistungsberechtigten erschweren und die Einleitung erforderlicher Maßnahmen zur Teilhabe verzögern. Die Schaffung einer gemeinsamen koordinierenden Anlaufstelle für Arbeitssuchende, welche die Zuständigkeiten nach SGB II und SGB III (sowie §13 (Jugendsozialarbeit) SGB VIII) klärt, Anträge entgegennimmt und Termine zur persönlichen Beratung, zum Profiling und zur Eingliederungsplanung vergibt und den Kontakt zur zuständigen Integrationsfachkraft vermittelt, wird empfohlen.

Die **Transparenz der Entscheidungen** kann verbessert werden, indem noch deutlicher auf den individuellen Rechtsanspruch auf schriftliche Bescheidung hingewiesen werden sollte – in mehreren Sprachen, in leichter Sprache, in Brailleschrift und erforderlichenfalls in Gebärdensprache oder mithilfe von Schriftdolmetscher\_innen.

#### **Rechtsschutz in der öffentlichen Arbeitsverwaltung, Wirksamkeit und Rechtsschutzlücken**

Um Diskriminierung zu vermeiden und Diskriminierungsrisiken zu begrenzen, verfügt die öffentliche Arbeitsverwaltung über Instrumente wie Diversity-Management, Fortbildungen und die Beauftragten für Chancengleichheit. Darüber hinaus stehen den Kund\_innen der Arbeitsverwaltung Beschwerde- und Widerspruchsmöglichkeiten zur Verfügung. An einigen Stellen ist der rechtliche Diskriminierungsschutz **aber noch ausbaufähig**. Erstens sollte das Diskriminierungsverbot bei der Inanspruchnahme sozialer Rechte (§ 33c SGB I) auf alle Diskriminierungskriterien (also Geschlecht, sexuelle Identität, Alter und Religion oder Weltanschauung) erweitert werden. Zweitens sollte das bereits vorhandene Kund\_innenreaktionsmanagement in Arbeitsagenturen und Jobcentern um unabhängige Ombudsstellen ergänzt werden, die einen Ermittlungsauftrag und Schlichtungs- bzw. Befriedungsauftrag haben. Anknüpfungspunkte sind hierfür bereits bestehende Ombudsstellen in Jobcentern. Entsprechende Ombudsstellen sollten im SGB II und SGB III verbindlich vorgeschrieben werden.

## **Güter und Dienstleistungen, Öffentlichkeit und Freizeit**

**Benachteiligungen wegen ethnischer Herkunft oder Behinderung besonders häufig:** In allen Beratungsstellen zeichnen sich hier klare Trends ab: Einerseits gibt es die „**Diskriminierung nach Augenschein**“ – als nichtdeutsch wahrgenommenen Personen wird der Zutritt oder Einlass verweigert oder sie werden verstärkt kontrolliert. Klagen gegen diese Formen unmittelbarer Diskriminierung z. B. beim Zugang zu Diskotheken oder Fitnessstudios sind mittlerweile zunehmend erfolgversprechend.

Ein zentrales Problem im Bereich der Güter und Dienstleistungen ist andererseits nach wie vor die **mangelnde Barrierefreiheit**. Dazu zählen u. a. Barrieren in Cafés, Arztpraxen, Supermärkten, Büchereien oder im Transportmittelbereich (etwa an Bahnhöfen) sowie die immer wieder verweigerte Mitnahme von Rollstühlen, Assistenzhunden usw. im öffentlichen Personennahverkehr, in Fernbussen, bei Bahn- und Flugreisen.



Betroffene berichten im Rahmen der Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ analog hierzu vor allem von Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft und fehlender Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen. Sie beziehen sich mehrheitlich auf den Einzelhandel und das Gaststätten- und Unterhaltungsgewerbe. Aber auch aus dem Bereich der Bank- und Versicherungsgeschäfte wird von Diskriminierung berichtet, hier insbesondere von solcher aufgrund des Alters, etwa weil keine Kredite ausgegeben oder die Tarife hoch berechnet werden.

Im Bereich Öffentlichkeit und Freizeit werden von Betroffenen relativ häufig **körperliche Übergriffe bzw. Bedrohungen** geschildert. Beinahe ein Viertel der Erfahrungen auf der Straße beinhaltet körperliche Übergriffe; in öffentlichen Verkehrsmitteln bezieht sich ein Fünftel der Berichte darauf. Neben rassistischen Übergriffen geht es hier oft um verbale und körperliche Gewalt aufgrund von Geschlecht und Geschlechtsidentität, wobei Trans\*Personen in besonderer Weise betroffen sind. Auch bei Diskriminierungserfahrungen aufgrund der sexuellen Orientierung sowie der islamischen Religionszugehörigkeit fällt der Anteil von körperlichen Bedrohungen und Angriffen vergleichsweise hoch aus. Von sexualisierten Übergriffen wiederum sind überwiegend Frauen betroffen.

## Wohnungsmarkt

Im Jahr 2016 erhöhten sich die Beratungsanfragen zu Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt bei der ADS im Vergleich zum Vorjahr, bedingt vor allem durch die gestiegene Zahl Asylsuchender. Insgesamt zeigt sich: Vor allem die **ethnische Herkunft und der Aufenthaltsstatus** erhöhen das Risiko, bei der Suche nach einer Wohnung diskriminiert zu werden. Auch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration erhält hierzu immer wieder Meldungen. Ein häufiges Fallmuster ist es, dass ein Besichtigungstermin oder ein Mietvertrag aufgrund des „nichtdeutschen“ Namens, mangelnder Deutschkenntnisse oder des Migrationshintergrunds der Betroffenen verwehrt wird. Auch Belästigungen und Mobbing durch die Nachbarschaft werden zunehmend zum Anlass für Beratungsanfragen. Teilweise werden bestimmte Gruppen, Nationalitäten oder Asylsuchende in Wohnungsinseraten von vornherein ausgeschlossen. Auch an barrierefreiem Wohnraum mangelt es. Betroffene werden hierdurch ganz direkt von einer gleichberechtigten Teilhabe ausgeschlossen.

In der Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ wird neben der ethnischen Herkunft vor allem von Diskriminierung aufgrund der „sozialen Herkunft“ und der Familiensituation berichtet – zwei Gründe, die nicht vom AGG abgedeckt sind. Rund die Hälfte (46,7 %) der Erfahrungen drehen sich um erschwerten Zugang zu Wohnraum. Ein Drittel (33,1 %) berichtet, dass ihnen Rechte nicht zugestanden wurden, etwa die Besichtigung einer Wohnung.

## Ämter und Behörden

Mit 16 Prozent aller Beratungsanfragen steht dieser Bereich bei der ADS an dritter Stelle; drei Viertel der anderen Antidiskriminierungsberatungsstellen erhielten zu diesem Bereich Anfragen. Bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen war der Bereich Ämter und Behörden mit 27 Prozent von zentraler Bedeutung bei den Beratungsanfragen. Betroffene berichten beispielsweise von der **Verwehrung von Leistungen oder Diskriminierungen aufgrund von gesetzlichen Regelungen**, die sie gegenüber anderen benachteiligen. Menschen mit Behinderungen werden Anträge im Rahmen der Eingliederungshilfe nicht gewährt. Menschen nichtdeutscher Nationalität berichten von Diskriminierungserfahrungen beim Ausländeramt. Aber auch gesetzliche Regelungen wie die immer noch ausstehende Möglichkeit für gleichgeschlechtliche Paare, eine Ehe statt einer Lebenspartnerschaft einzugehen oder gemeinsam Kinder zu adoptieren, werden als Diskriminierung vonseiten der Behörden gesehen.

Zugleich sind besonders Menschen mit Behinderungen von **fehlender Barrierefreiheit** in Ämtern und Behörden betroffen. Dies bezieht sich auf bauliche Barrieren und Barrieren bei der Kommunikation. Häufig wird über alle Ämter hinweg von Benachteiligungen in Form von Beleidigung und unfreundlicher Behandlung berichtet.

## Bildung

Für die Arbeit der nichtstaatlichen Antidiskriminierungsstellen spielt der Bildungsbereich eine große Rolle. Rund 90 Prozent gaben an, hierzu Beratungsanfragen zu erhalten. Diese betreffen vor allem Schulen und Hochschulen, hier insbesondere **Diskriminierungen wegen der ethnischen Herkunft und Religion, einer Behinderung oder der sexuellen Identität**, die sowohl von Mitschüler\_innen als auch pädagogischem Personal ausgingen. Beklagt wurde auch, dass Pädagog\_innen und Schulleitung nicht ausreichend auf Belästigungen und Mobbing reagierten. Eltern von Kindern mit Behinderungen beschwerten sich außerdem darüber, dass ihren Kindern der Zugang zu Kindergärten oder -tagesstätten sowie zu Schulen verwehrt wurde. Wie die Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ zeigt, werden in diesem Bereich auch vergleichsweise häufig Diskriminierungen erlebt, die mit der „sozialen Herkunft“ zu tun haben.

## Gesundheit

Insbesondere **Menschen mit Behinderungen** erfahren im Gesundheits- und Pflegebereich Diskriminierung: Das zeigen sowohl die Beratungsanfragen als auch die Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“. Dabei geht es z. B. um eine Verweigerung bestimmter Therapiemaßnahmen oder Hilfsmittel, andererseits auch um fehlende (bauliche und kommunikative) Barrierefreiheit in Arztpraxen, als unangemessen empfundene Pflegekosten sowie diskriminierendes Verhalten von medizinischem Personal. Trans\* und Inter\*Personen berichten z. B. davon, dass Personal sich weigert, ihre Geschlechtsidentität anzuerkennen. Homosexuelle Paare erleben im Bereich der Kinderwunschbehandlung Benachteiligung.

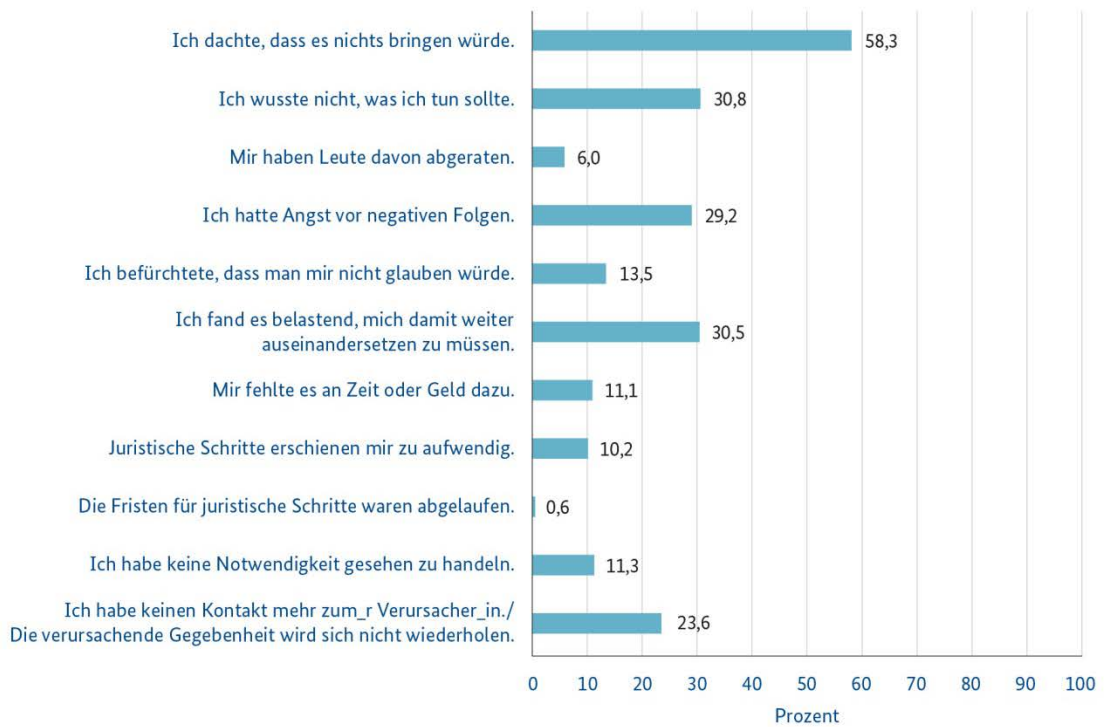
## Polizei und Justiz

Die meisten Beratungsanfragen in diesem Bereich erhielten Beratungsstellen wegen **polizeilicher Kontrollen**. Drei Viertel der Beratungsstellen, die Beratungsanfragen aus den Bereichen Polizei und Justiz erhielten, berieten nach eigenen Angaben regelmäßig zu als diskriminierend empfundenen Kontrollen, die allein bei „nichtdeutsch“ eingeordneten Personen vorgenommen wurden. Insbesondere junge Männer berichten von entsprechenden Erfahrungen.

## Umgang von Betroffenen mit Diskriminierung

Wie die Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ zeigt, versuchen 27,4 Prozent der Betroffenen, auf eine erfahrene Diskriminierung öffentlich aufmerksam zu machen. 17,1 Prozent beschwerten sich bei öffentlichen Stellen, 6,2 Prozent leiten juristische Schritte ein. Allerdings bleiben die Hürden, sich zur Wehr zu setzen, hoch. **40 Prozent der Betroffenen unternehmen nach eigenen Angaben nichts gegen eine Diskriminierung**. Es wurde auch der Frage nachgegangen, warum manche Betroffene nicht auf eine Diskriminierungserfahrung reagieren. Die wichtigsten Gründe dafür sind Zweifel, mit einer Beschwerde etwas erreichen zu können, Angst vor negativen Konsequenzen sowie fehlende Ressourcen (Abbildung 4). Zu Letzteren zählen nicht nur zu wenig Zeit oder Geld, sondern auch mangelndes Wissen, wie gegen Benachteiligungen vorgegangen werden kann.

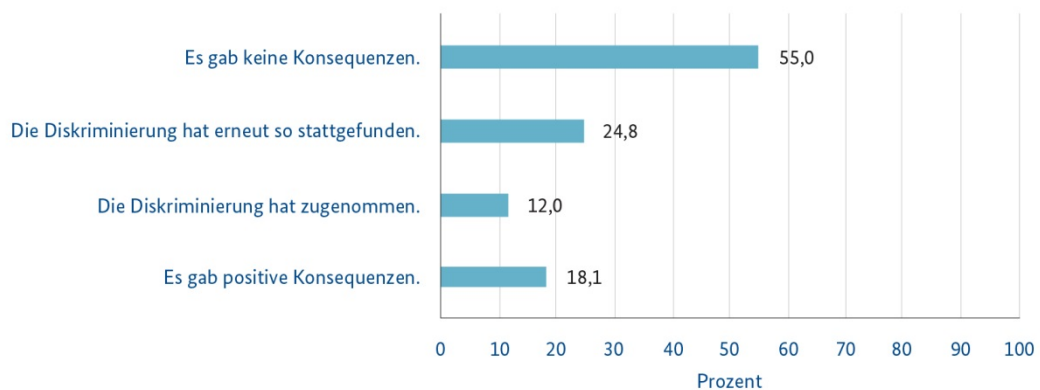
Abbildung 4: Gründe für den Verzicht auf eine Reaktion gegen den\_die Verursacher\_in



Quelle: Betroffenenbefragung im Rahmen der Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ (n=7.853, Mehrfachnennung möglich)

Zugleich wird der Mut, sich gegen eine Diskriminierung zur Wehr zu setzen, häufig nicht belohnt: Bei mehr als der Hälfte derjenigen, die etwas gegen eine Diskriminierung unternommen hatten, erzielten die ergriffenen Maßnahmen keine Konsequenzen, bei rund einem Viertel wiederholte sich die Diskriminierung und mehr als jede\_r Zehnte berichtete davon, dass die Diskriminierung sogar noch zugenommen hatte. 18 Prozent berichteten immerhin, es habe positive Folgen wie eine Entschuldigung oder Wiedergutmachung gegeben (Abbildung 5).

Abbildung 5: Konsequenzen der Reaktion gegen den\_die Verursacher\_in auf die Diskriminierung



Quelle: Betroffenenbefragung im Rahmen der Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ (n=6.124, Mehrfachnennung möglich)

**Diskriminierungserfahrungen wirken sich direkt negativ auf die Betroffenen aus:** Am häufigsten berichteten Befragte, dass sie das ständige Erinnern an die Situation belaste. Auch weitreichendere Auswirkungen wie psychische und physische Krankheiten wurden damit in Zusammenhang gebracht. Vier von zehn Betroffenen berichteten, dass sie aufgrund einer Diskriminierung misstrauischer geworden seien. Knapp ein Fünftel gab an, deswegen soziale Kontakte abgebrochen zu haben.

**Rund 70 Prozent der Befragten kennen keine Beratungsstelle,** bei der sie Unterstützung finden können. Am bekanntesten sind allgemeine Anlauf- und Beratungsstellen wie Beauftragte, Beratungsstellen für bestimmte Zielgruppen sowie Betriebs- und Personalräte. Nur 10 Prozent derjenigen, die angaben, eine Beratungsstelle zu kennen, kannten auch eine auf Diskriminierung spezialisierte Beratungsstelle.

Der **rechtliche Schutz** wird von Betroffenen mehrheitlich **nicht als ausreichend** angesehen. 76,4 Prozent der Personen, die nach eigenen Angaben selbst Diskriminierung erlebt haben, kennen das AGG. Den Schutzzumfang schätzen sie mehrheitlich nicht als genügend ein. Ähnliches berichten Antidiskriminierungsstellen aus ihrer Beratungspraxis. Die Lücken betreffen in erster Linie Lebensbereiche wie Ämter und Behörden oder Bildung, die nur unzureichend vom AGG erfasst seien.

## Empfehlungen für einen effektiveren Diskriminierungsschutz

Die Handlungsempfehlungen beruhen auf den im Bericht erarbeiteten Erkenntnissen zum Vorkommen und Ausmaß von Diskriminierung in Deutschland sowie den von Betroffenen wie auch Beratungsstellen bemängelten Lücken im Diskriminierungsschutz. Sie sind Anregungen dafür, wie diese Lücken auf gesetzlicher Ebene geschlossen werden und Betroffene weiter dabei unterstützt werden können, ihr Recht zu erhalten. Die Empfehlungen richten sich an Gesetzgeber, Länder und Kommunen, aber auch an sonstige staatliche Institutionen und Antidiskriminierungsberatungsstellen.

### Zugang zu Diskriminierungsschutz und Rechtsdurchsetzung für Betroffene verbessern

Um Hürden bei der Rechtsdurchsetzung zu senken, sollte Antidiskriminierungsverbänden ein Verbandsklagerecht eingeräumt werden. Die **Verbandsklage** zählt zu den wichtigsten Instrumenten des kollektiven Rechtsschutzes, da nicht nur die Rechte Einzelner, sondern aller Betroffenen durchgesetzt werden können. So können u. a. Musterprozesse geführt und der Diskriminierungsschutz in Deutschland vorangebracht werden. Außerdem sollten die **Fristen**, innerhalb derer Ansprüche aufgrund von Diskriminierung geltend gemacht werden können, von zwei auf sechs Monate verlängert werden. Schließlich bedarf es noch weiterer Klärungen bei der **Beweislastregelung**, einer Überprüfung der bestehenden Deckelung des **Entschädigungsanspruchs** sowie im **Arbeitsrecht eines Auskunftsanspruchs gegenüber dem Arbeitgeber**, sodass abgelehnte Bewerber\_innen die Gründe für eine Auswahl bzw. Ablehnung erfahren können.

### Ausnahmeregelungen beim zivilrechtlichen Benachteiligungsverbot einschränken

Der umfassende Diskriminierungsschutz sollte **für alle geschützten Merkmale des AGG im Bereich Güter und Dienstleistungen** gewährleistet werden. Damit zusammenhängend sollte die Bundesregierung ihren Widerstand gegen den Entwurf für die **5. EU-Gleichbehandlungsrichtlinie** überdenken, um Diskriminierungserfahrungen wie Alter, Geschlecht, Behinderung, Religion/Weltanschauung oder sexuelle Identität gleichzubehandeln. Auch der gesetzliche Schutz beim **Zugang zu Wohnraum** sollte verbessert werden: Hierzu bedarf es einer Streichung des zugunsten von Wohnungsunternehmen bestehenden Rechtfertigungsgrunds in § 19 Abs. 3 AGG. Auch die Ausnahmeregelung des § 19 Abs. 5 Satz 3 AGG sollte kritisch geprüft werden.

### Diskriminierungsschutz in Bezug auf staatliches Handeln stärken

Der Anwendungsbereich des AGG sollte um ein **Diskriminierungsverbot in Bezug auf staatliches Handeln** ergänzt werden. Empfohlen wird zudem die Einrichtung einer Schlichtungsstelle bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Anlehnung an § 16 BGG, sofern nicht das Merkmal Behinderung betroffen ist, da hier die Zuständigkeit der Behindertenbeauftragten der Bundesregierung greift. Daneben sollten Lücken im Diskriminierungsschutz durch **Landesantidiskriminierungsgesetze** geschlossen werden.

### Diskriminierungsschutz durch angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit fördern

Der Begriff der „angemessenen Vorkehrungen“, d. h. im Einzelfall notwendige und geeignete Maßnahmen, damit Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt teilhaben können, sollte **im Sinne einer Generalklausel in das AGG** aufgenommen werden. Damit einhergehend sollte im Sinne der UN-BRK ergänzt werden, dass die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen eine verbotene Diskriminierung darstellt. Private Anbieter\_innen von Gütern und Dienstleistungen sollten im AGG zur Barrierefreiheit verpflichtet werden.

### Beratung bei Diskriminierung fördern

Empfohlen wird ein **zeitnaher und flächendeckender Ausbau staatlicher und nichtstaatlicher Antidiskriminierungsstellen auf Landes- und kommunaler Ebene**. Ländern ohne Landesantidiskriminierungsstellen wird empfohlen, solche einzurichten. Ein solcher Ausbau der Beratung erfordert eine langfristige institutionelle Finanzierung durch Bund, Länder und Kommunen.

### Gleichstellungsdaten systematisch sammeln und Diskriminierungsforschung ausbauen

Es sollte eine systematische Bestandsaufnahme geben, um festzustellen, welche existierenden Erhebungen (amtliche Statistik, Bevölkerungsumfragen, Zielgruppenbefragungen) relevante Daten zur Untersuchung von Diskriminierung und Ungleichheit beisteuern können. Auf dieser Basis kann dann geprüft werden, wie diese Erhebungen ggf. erweitert werden können. Um Tendenzen und Trends im Hinblick auf Diskriminierungserfahrungen abbilden zu können, sollten Betroffenenbefragungen – wie im Bericht vorgestellt – regelmäßig wiederholt werden. Die Dokumentation von Beschwerde- und Beratungsfällen durch staatliche und nichtstaatliche Stellen sollte soweit möglich systematisiert und vereinheitlicht werden.

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

**Herausgeberin:**

Antidiskriminierungsstelle des Bundes  
11018 Berlin  
[www.antidiskriminierungsstelle.de](http://www.antidiskriminierungsstelle.de)

**Kontakt Beratung:**

Tel.: 030 18555-1865  
(Mo. bis Fr.: 9 – 12 Uhr und 13 – 15 Uhr)  
Fax: 030 18555-41865  
E-Mail: [beratung@ads.bund.de](mailto:beratung@ads.bund.de)  
Besuchszeiten nach Vereinbarung

**Kontakt Zentrale:**

Tel.: 030 18555-1855  
E-Mail: [poststelle@ads.bund.de](mailto:poststelle@ads.bund.de)

**Stand:** Juni 2017