

Gleichbehandlungsgesetz Baden-Württemberg

Vorblatt

A. Zielsetzung

Ziel des Gesetzes ist, Benachteiligungen bei der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit entgegenzuwirken und damit das Vertrauen der Menschen in die Behörden zu stärken.

B. Wesentlicher Inhalt

Während das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) dem Schutz vor Benachteiligung von Beschäftigten sowie im Zivilrechtsverkehr dient, soll das vorliegende Gesetz Benachteiligungen von Menschen bei der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit der in § 2 genannten Behörden aus den in § 4 genannten Gründen entgegenwirken und damit das Vertrauen in diese Behörden zu stärken.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Finanzielle Auswirkungen ergeben sich gegebenenfalls durch die Einrichtung und den Betrieb einer Ombudsstelle (Personal, Sachkosten) sowie gegebenenfalls aufgrund etwaiger Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen, welche von zahlreichen unbestimmten Faktoren abhängen und nicht beziffert werden können. Der Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode beinhaltet explizit einen generellen Haushaltsvorbehalt. Zur Finanzierung von Mehrbedarfen muss zunächst vorrangig geprüft werden, inwieweit diese Bedarfe durch zielgerichtete Ressourcensteuerung (z. B. durch konzeptionelle Anpassungen), Umschichtungen, Verwendung von Ausgabe-resten und bestehende, bereits bewilligte Rücklagenmittel oder finanzneutrale Änderungen organisatorischer Natur gedeckt werden können. Über die Bereitstellung der benötigten Mittel und Stellen ist im Rahmen der künftigen Haushaltsplanaufstellung zu entscheiden.

E. Kosten für Private

Keine.

F. Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung (Nachhaltigkeits-Check) gem. Nummer 4.4 Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen)

Der Nachhaltigkeits-Check ergibt Auswirkungen auf die Zielbereiche IV. „Wohl- und Zufriedenheit“, VI. „Chancengerechtigkeit“, VII. „Kulturelle Vielfalt und Integration“ sowie VIII. „Verschuldung, leistungsfähige Verwaltung und Justiz“ im Sinne der Anlage 2 zur VwV Regelungen. Die Argumentationsfolge im Folgenden entspricht nicht der Abfolge in Anlage 2 zur VwV Regelungen, wobei mit der Anordnung keine Aussage zur Relevanz bzw. Einschlägigkeit der einzelnen Zielbereiche verbunden ist.

Allgemeine Zielrichtung des Gleichbehandlungsgesetzes: Schutz vor ungerechtfertigter Benachteiligung – individuelle und gesellschaftliche Dimensionen

Auf Grundlage eines umfassenden Verständnisses des Begriffs Nachhaltigkeit ist durch das vorgesehene Gesetz insbesondere die soziale Dimension von nachhaltiger gesellschaftlicher Entwicklung angesprochen. Dabei lassen sich Auswirkungen sowohl und zu zuvorderst auf die persönliche Entfaltung und die Lebensführung des Einzelnen identifizieren als auch – in weiterer Folge der zu erwartenden positiven Auswirkungen für die Individuen – auf den sozialen Zusammenhalt ausmachen. Dies betrifft das Zusammenleben in kleineren sozialräumlichen Zusammenhängen und in der Gesellschaft Baden-Württembergs als Ganze. Im Sinne einer Abschätzung der fachbezogenen und fachübergreifenden Wirkungen und Nebenwirkungen des Vorhabens (Regelungsfolgenabschätzung) sind damit neben der primären Zielrichtung des individuellen Schutzes vor Benachteiligung auch Auswirkungen auf das gesellschaftliche und demokratische Zusammenleben zu nennen.

Grundsätzlich sind als wesentliche Dimension zunächst die Wirkungen eines Gleichbehandlungsgesetzes auf die persönliche Entfaltung jedes und jeder Einzelnen zu nennen. Der Gesetzentwurf sieht die Möglichkeit vor, gegen ungerechtfertigte Benachteiligungen durch öffentliche Stellen vorzugehen. Studien aus den vergangenen Jahren belegen die Verbreitung von Benachteiligung auch in diesem Bereich¹. Das Gesetzgebungsvorhaben zielt darauf ab, dass betroffene Personen Benachteiligung

¹ **Antidiskriminierungsstelle des Bundes** (2017): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_diskriminierungserfahrungen_in_deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

Fundamental Rights Agency (2023): Being Black in the EU – Experiences of people of African descent, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-being-black-in-the-eu_en.pdf.

wirksam entgegentreten können. Der Entwurf sieht als Rechtsfolge ungerechtfertigter Benachteiligung einen individuellen Anspruch auf Schadensersatz sowie Entschädigung vor. Weiterhin sieht der Entwurf die Einrichtung einer Ombudsstelle vor. Aufgaben dieser Ombudsstelle sind die Unterstützung und Beratung von Betroffenen. Die weitere Dimension, die mit dem Gesetzgebungsvorhaben verbunden ist, besteht in der Sensibilisierung für Benachteiligungen.

Eine gesetzliche Grundlage zum Schutz vor Benachteiligungen in Ausformung von Artikel 3 Grundgesetz findet sich insbesondere im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) des Bundes von 2006. Vom Anwendungsbereich des AGG ausgenommen ist dabei jedoch unter anderem der Bereich des öffentlich-rechtlichen Handelns. Der vorliegende Entwurf ergänzt insofern hinsichtlich des öffentlich-rechtlichen Handelns des Landes und der Kommunen sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts auch die bereits bestehenden Amtshaftungsregelungen. Mit dem Vorhaben ist damit das Signal verbunden, dass Benachteiligung nicht akzeptiert und ihre negativen Auswirkungen adressiert werden.

Auswirkungen auf kulturelle Vielfalt und Integration, Zielbereich VII.

Die gesetzgeberische Zielrichtung ist im Sinne der in der VwV Regelungen wiedergegebenen Nachhaltigkeitsziele explizit durch Zielbereich VII. angesprochen, der als wesentlichen Aspekt für die Erreichung von gesellschaftlicher Nachhaltigkeit die „Bekämpfung von Diskriminierung, Menschenfeindlichkeit und Rassismus“ nennt. Das Gesetzgebungsverfahren zielt dabei auf die gesamte Gesellschaft. Die durch Zielbereich VII. angesprochene interkulturelle Öffnung ist von der Wirkungsrichtung miterfasst, indem § 4 des Entwurfs das Benachteiligungsverbot auf – unter anderem – rassistische Zuschreibung, ethnische Herkunft, Sprache, Staatsangehörigkeit, antiziganistische Zuschreibung, Religion und Weltanschauung sowie antisemitische Zuschreibung bezieht. Allerdings reicht die Wirkung über die Dimension der Erreichung von „kultureller Vielfalt und Integration“ hinaus, die der Zielbereich VII. nennt. Vielmehr zielen die genannten Verbotgründe wie auch die weiteren in § 4 des Entwurfs enthaltenen Gründe auf den Schutz aller Menschen in Baden-Württemberg sowie den sozialen Zusammenhalt insgesamt ab. Das Gleichbehandlungsgesetz soll in Ergänzung des Amtshaftungsanspruches eine rechtliche Grundlage für alle Menschen schaffen, sich gegen ungerechtfertigte Benachteiligungen zur Wehr zu setzen. Belegt ist, dass bestimmte Gruppen ein höheres Risiko haben, diskriminiert zu werden. Jedoch kann jeder Mensch im Laufe des Lebens Benachteiligungen erfahren. Dem ent-

spricht, dass laut Studien ein großer Anteil der Befragten dem Thema Gleichbehandlung und Antidiskriminierung eine wichtige Bedeutung zumessen². Folglich besteht die Erwartung an Politik und staatliche Stellen, einen wirksamen Schutz vor Benachteiligung zu gewährleisten.

Auswirkungen auf die Chancengerechtigkeit, Zielbereich VI.

Ein zentraler Bezugspunkt des Gesetzgebungsvorhabens besteht in der Gewährleistung von Chancengerechtigkeit im Sinne des Zielbereichs VI. Auswirkungen des Gesetzes sind zu erwarten auf die gerechte Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen und politischen Leben.

Der Gesetzentwurf adressiert die durch den genannten Zielbereich erfassten Aspekte „Gendergerechtigkeit“, „Altersgerechte Gesellschaft“, „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ sowie „Berücksichtigung bislang unterrepräsentierter Gruppen, insbesondere Frauen“ unmittelbar. Der Gesetzentwurf bezieht das Benachteiligungsverbot in § 4 auf verschiedene hinsichtlich der genannten Aspekte relevante Gründe. So sieht der Entwurf – neben weiteren Gründen – vor, dass Menschen nicht aus Gründen des Geschlechts, der sexuellen Identität, einer Behinderung, des Lebensalters, des sozialen Status und der Elternschaft benachteiligt werden dürfen.

Auswirkungen auf Wohl und Zufriedenheit, Zielbereich IV.

Die individuellen Folgen von – in vielen Fällen regelmäßig wiederkehrenden bzw. alltäglichen und dabei unter Umständen biografisch lang andauernden – Benachteiligungen sind durch Studien dokumentiert³. Zu erwarten sind positive Auswirkungen auf körperliche und insbesondere die seelische Gesundheit von Betroffenen⁴. Im Sinne des Nachhaltigkeitsziels der Förderung des individuellen und gesellschaftlichen Wohls und der Zufriedenheit zielt das Gesetzgebungsvorhaben im Weiteren auf die Vermeidung von sozialer Ausgrenzung sowie Armutsgefährdung. Damit ist das

² **Bertelsmann Stiftung** (2023): Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft. Wahrnehmungen und Einstellungen in der Bevölkerung file:///C:/Users/guerin/Downloads/DZ_Diskriminierung_in_der_Einwanderungsgesellschaft_2023-1.pdf.

DeZim (2022): Rassistische Realitäten. Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander?, https://www.rassismusmonitor.de/fileadmin/user_upload/NaDiRa/CATI_Studie_Rassistische_Realit%C3%A4ten/DeZIM-Rassismusmonitor-Studie_Rassistische-Realit%C3%A4ten_Wie-setzt-sich-Deutschland-mit-Rassismus-auseinander.pdf.

³ **Antidiskriminierungsstelle des Bundes** (2017): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_diskriminierungserfahrungen_in_deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

⁴ **DeZim** (2023): Rassismus und seine Symptome, https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5824.pdf.

DIW (2021): Geringere Chancen auf ein gesundes Leben für LGBTQI*-Menschen https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.810350.de/21-6-1.pdf

IKK classic (2021): Vorurteile und Diskriminierung machen krank, https://www.ikk-classic.de/assets/754/8754_ikkc_web.pdf.pdf.

Ziel der Gleichberechtigung grundsätzlich erfasst, da ungerechtfertigte Benachteiligung reduziert werden soll. Die Situation der Familien wird berücksichtigt, da das Gesetz das Benachteiligungsverbot unter anderem auf die Elternschaft bezieht.

Auswirkungen auf Verschuldung, leistungsfähige Verwaltung und Justiz, Zielbereich VIII.

Als weiterer Aspekt spricht das Gesetzgebungsvorhaben den Zielbereich VIII. und dort den Aspekt der leistungsfähigen Verwaltung an. Mit dem Gesetzgebungsvorhaben ist die Erwartung einer Stärkung des Vertrauens zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie der staatlichen Verwaltung verbunden. Dies spielt sich im Bereich der Stärkung des Vertrauens von Bürgerinnen und Bürgern in das öffentlich-rechtliche Verwaltungshandeln aus. Mit dem Gesetz ist die konkrete Erwartung verknüpft, gegen ggf. auftretende Benachteiligung vorgehen zu können. Weiterhin ist miterfasst, dass auch Beschäftigte der öffentlichen Stellen ungebührlichem Verhalten von Bürgern und Bürgerinnen ausgesetzt sein können. Die aufgrund von § 9 des Entwurfs einzurichtende Ombudsstelle erhält den expliziten Auftrag, sich auch diesen Fällen von ungebührlichem Verhalten anzunehmen, dem Amtsträgerinnen und Amtsträger ausgesetzt sein können. In doppelter Wirkrichtung bezieht sich der Gesetzentwurf damit auf das im Zielbereich VIII. genannte Ziel einer bürgernahen Verwaltung.

Hinsichtlich des durch Zielbereich VIII. erfassten Aspekts der leistungsfähigen Justiz ist die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes auf Grundlage des Gesetzes zu nennen. Für den Schadensersatz- und Entschädigungsanspruch ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Die Anzahl und Komplexität möglicher die Gerichte erreichender Verfahren hängt von verschiedenen Faktoren ab und lässt sich zum gegebenen Zeitpunkt nicht konkret bestimmen. Zu berücksichtigen ist beispielsweise, dass die vorgesehene Ombudsstelle im Rahmen ihrer Aufgabe der Unterstützung und Beratung von Betroffenen insbesondere auch auf die gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten hinwirken soll. Die entsprechende Bereitschaft und Inanspruchnahme dieser außergerichtlichen Möglichkeit der Beilegung lässt sich zum gegebenen Zeitpunkt nicht konkret bemessen.

G. Digitaltauglichkeits-Check gem. Nummer 4.5 VwV Regelungen

Gemäß 4.5 VwV Regelungen wurde von der Durchführung eines Digitaltauglichkeits-Checks abgesehen. Die Begründung der Ausnahme vom Digitaltauglichkeits-Check ergibt sich gem. Ziff. 4.5.2 S. 2 bis 4 VwV Regelungen. Demnach kann vom Digitaltauglichkeits-Check abgesehen werden, wenn durch die Regelung keine Auswirkungen auf die digitale Abwicklung von Verwaltungsverfahren zu erwarten sind. Dies ist auf Grundlage der VwV an genannter Stelle insbesondere dann der Fall, wenn die

Regelung keine Verfahrensvorschriften enthält und Verfahrensabläufe nicht betroffen sind.

Der Begriff und der Gegenstand des Verwaltungsverfahrens sind in § 9 Landesverwaltungsverfahrensgesetz legaldefiniert. Der Entwurf des Gleichbehandlungsgesetzes enthält keine Grundlage oder Anlass für die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags. Der Gesetzentwurf regelt die Rechte von Betroffenen bei Benachteiligungen sowie deren Inanspruchnahme. Die Aufgaben der Ombudsstelle beziehen sich auf die Beratung und Unterstützung von Betroffenen von Benachteiligung bzw. von Amtsträgern, die ungebührlichem Verhalten ausgesetzt sind.

Gleichbehandlungsgesetz Baden-Württemberg

Vom

Artikel 1

Gleichbehandlungsgesetz Baden-Württemberg

§ 1

Ziel des Gesetzes

Ziel des Gesetzes ist, Benachteiligungen bei der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit entgegenzuwirken und damit das Vertrauen der Menschen in die Behörden zu stärken.

§ 2

Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

(2) Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

(3) Die Geltung sonstiger gesetzlich geregelter Benachteiligungsverbote oder Gebote der Gleichbehandlung und der zu ihrer Durchsetzung bestehenden Verfahrensvorschriften wird durch dieses Gesetz nicht berührt.

§ 3

Ausnahmen vom Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt nicht für die Tätigkeit der Kirchen, der Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften sowie ihrer Verbände und Einrichtungen.

(2) Dieses Gesetz gilt ferner nicht für die Strafverfolgung sowie die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten.

(3) Dieses Gesetz findet unbeschadet des § 24 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) keine Anwendung auf die Anbahnung, Durchführung und Beendigung öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse und Beschäftigungsverhältnisse der in § 2 Absatz 1 genannten Stellen.

§ 4

Benachteiligungsverbot, Rechtfertigung

(1) Menschen dürfen nicht aus Gründen

1. der rassistischen Zuschreibung,
2. der ethnischen Herkunft,
3. der Sprache,
4. der Staatsangehörigkeit,
5. der antiziganistischen Zuschreibung,
6. des Geschlechts,
7. der sexuellen Identität,
8. der Religion und Weltanschauung,
9. der antisemitischen Zuschreibung,
10. einer Behinderung,
11. einer chronischen Erkrankung,
12. des Lebensalters,
13. des sozialen Status oder
14. der Elternschaft

benachteiligt werden.

(2) Eine Benachteiligung liegt vor, wenn ein Mensch wegen eines in Absatz 1 genannten Grundes ungleich behandelt wird und die Ungleichbehandlung für den Betroffenen zu einem Nachteil führt.

§ 5

Rechtfertigung

Eine Verletzung des Benachteiligungsverbots ist nicht gegeben, wenn die Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist. Die Ungleichbehandlung ist gerechtfertigt, wenn dadurch ein legitimer Zweck verfolgt wird und die angewandten Mittel geeignet, erforderlich und angemessen sind.

§ 6

Schadensersatz und Entschädigung

(1) Bei einer Verletzung des Benachteiligungsverbots ist der Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der Amtsträger steht, der das Benachteiligungsverbot verletzt hat, verpflichtet, den hierdurch entstandenen Schaden zu ersetzen. Wegen eines Schadens, der nicht Vermögensschaden ist, kann der Benachteiligte eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen.

(2) Eine Ersatzpflicht nach Absatz 1 besteht nicht, wenn der Benachteiligte es vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines förmlichen Rechtsbehelfs abzuwenden.

(3) Ein Anspruch nach Absatz 1 muss innerhalb einer Frist von sechs Monaten gegenüber der Behörde in Textform geltend gemacht werden. Die Frist beginnt in dem Zeitpunkt, in dem der Benachteiligte die Möglichkeit hat, von dem Ereignis, das den Schaden ausgelöst hat, Kenntnis zu nehmen.

(4) Ansprüche aus anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

§ 7

Beweislast

Wenn im Streitfall die eine Partei Indizien beweist, die eine Benachteiligung wegen eines in § 4 Absatz 1 genannten Grundes vermuten lassen, trägt die andere Partei die Beweislast dafür, dass keine Verletzung des Benachteiligungsverbots vorgelegen hat.

§ 8

Ombudsstelle

Bei der Antidiskriminierungsstelle des Landes Baden-Württemberg wird eine unabhängige Ombudsstelle für Gleichbehandlung eingerichtet.

§ 9

Aufgaben der Ombudsstelle

(1) Die Ombudsstelle hat die Aufgabe, Menschen, die sich an sie wenden, in unabhängiger Weise zu beraten und zu unterstützen. Sie soll eine gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anstreben.

(2) Wer der Ansicht ist, wegen eines in § 4 genannten Grundes benachteiligt worden zu sein, kann sich an die Ombudsstelle wenden. Die Befassung der Ombudsstelle hat keine aufschiebende Wirkung.

(3) Die Ombudsstelle wird auch für Beschäftigte der Behörden beratend und unterstützend tätig, wenn sich bei der Dienstausübung Anhaltspunkte für ein ungebührliches Verhalten von Bürgern gegenüber Amtsträgern ergeben.

(4) Die Ombudsstelle legt jährlich einen Bericht über ihre Aufgaben vor.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Stuttgart, den

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Die Gleichheit vor dem Gesetz ist ein elementarer Grundsatz unserer Verfassung, der alle Bereiche staatlichen Handelns bindet. Das Grundgesetz verbietet insbesondere eine Ungleichbehandlung aufgrund tatsächlicher oder konstruierter Unterschiede wie „Abstammung“, „Herkunft“ oder „Glauben“. Der Gleichheitssatz erschöpft sich allerdings nicht allein in Verboten. In einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist er vielmehr ein Fundament für die Begegnung von Menschen, die in gegenseitigem Respekt und in Anerkennung der Rechte des Anderen aufeinandertreffen. Das gilt insbesondere auch im Verhältnis von Privatpersonen zu Amtsträgerinnen und Amtsträgern. Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel, einen landesgesetzlichen Rahmen zu schaffen, der diesen Aspekten des Gleichheitssatzes im Bereich öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit weitgehend Geltung verschafft: Ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen soll entgegengewirkt und damit das Vertrauen zwischen den Menschen und allen öffentlichen Stellen des Landes weiter gestärkt werden.

II. Inhalt

Ziel des Gesetzes gem. § 1 des Entwurfs ist, Benachteiligungen bei der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit entgegenzuwirken und damit das Vertrauen der Menschen in die Behörden zu stärken.

Der Gesetzentwurf beschreibt im Folgenden zunächst den Anwendungsbereich (§ 2) und beschreibt Ausnahmen, die nicht in den Anwendungsbereich fallen (§ 3). Die Definition des Anwendungsbereichs orientiert sich dabei an § 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz, so dass ausschließlich die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit erfasst ist. Die Rechtsprechung und die Rechtspflege fallen nicht in den Bereich des Gesetzes.

§ 4 enthält das Benachteiligungsverbot, wobei zunächst Absatz 1 die Gründe nennt, die dem Verbot unterliegen. Dies sind Gründe

1. der rassistischen Zuschreibung,
2. der ethnischen Herkunft,
3. der Sprache,
4. der Staatsangehörigkeit,
5. der antiziganistischen Zuschreibung,
6. des Geschlechts,
7. der sexuellen Identität,
8. der Religion und Weltanschauung,
9. der antisemitischen Zuschreibung,
10. einer Behinderung,
11. einer chronischen Erkrankung,
12. des Lebensalters,
13. des sozialen Status oder
14. der Elternschaft.

Es folgt in § 4 Absatz 2 des Entwurfs eine Definition des Begriffs „Benachteiligung“. § 5 schränkt das Benachteiligungsverbot insofern ein, als eine Verletzung nicht gegeben ist, sofern eine Rechtfertigung vorliegt, also ein legitimer Zweck verfolgt wird und die angewandten Mittel verhältnismäßig, also geeignet, erforderlich und angemessen sind.

Als Rechtsfolge einer Verletzung des Benachteiligungsverbots sieht § 6 die Verpflichtung zu Schadensersatz vor. Entsprechende Ansprüche müssen mit einer Frist von 6 Monaten gegenüber der jeweiligen Behörde geltend gemacht werden.

§ 7 des Entwurfs orientiert sich an der weitgehend gleichlautenden Regelung in § 22 des AGG vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2510) geändert worden ist. Demnach trägt, wenn eine Partei Indizien beweist, die eine Benachteiligung im Sinne des Gesetzes vermuten lassen, die andere Partei die Beweislast dafür, dass keine Verletzung des Benachteiligungsverbots vorgelegen hat.

Die Aufgabe der Unterstützung und Beratung von Betroffenen von Benachteiligungen liegt nach § 8 und 9 des Entwurfs bei einer unabhängigen bei der Antidiskriminierungsstelle des Landes angesiedelten Ombudsstelle. Neben der Unterstützung und Beratung von Betroffenen von Benachteiligung obliegt der Ombudsstelle nach § 9 Absatz 3 des Entwurfs auch die Unterstützung und Beratung von Beschäftigten von Behörden, wenn sich bei der Dienstaussübung Anhaltspunkte für ein ungebührliches Verhalten von Bürgern gegenüber Amtsträgern ergeben.

III. Alternativen

Alternativen zu einer gesetzlichen Regelung bestehen nicht.

IV. Finanzielle Auswirkungen, Bürokratielasten, Nachhaltigkeitscheck

Finanzielle Auswirkungen ergeben sich gegebenenfalls durch die Einrichtung und den Betrieb einer Ombudsstelle (Personal, Sachkosten) sowie gegebenenfalls aufgrund etwaiger Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen, welche von zahlreichen unbestimmten Faktoren abhängen und nicht beziffert werden können. Der Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode beinhaltet explizit einen generellen Haushaltsvorbehalt. Zur Finanzierung von Mehrbedarfen muss zunächst vorrangig geprüft werden, inwieweit diese Bedarfe durch zielgerichtete Ressourcensteuerung (z. B. durch konzeptionelle Anpassungen), Umschichtungen, Verwendung von Ausgabe-resten und bestehende, bereits bewilligte Rücklagenmittel oder finanzneutrale Änderungen organisatorischer Natur gedeckt werden können. Die Entscheidung über zukünftige Mehrausgaben bleibt dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 – Gleichbehandlungsgesetz Baden-Württemberg

Zu § 1 – Ziel des Gesetzes

Ziel ist es, Benachteiligungen wirkungsvoll entgegenzuwirken und damit das Vertrauen zwischen der Bürgerschaft und allen öffentlichen Stellen des Landes weiter zu stärken. Während das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) dem Schutz vor Benachteiligung von Beschäftigten sowie im Zivilrechtsverkehr dient, soll das vorliegende Gesetz Benachteiligungen von Menschen bei der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit der in § 2 genannten Behörden aus den in § 4 genannten Gründen entgegenwirken und damit das Vertrauen in diese Behörden zu stärken.

Zu § 2 – Anwendungsbereich

§ 2 orientiert sich an § 1 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes. Nach Absatz 1 gilt das Gesetz nur für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der dort genannten Behörden. Privatrechtliches Handeln ist dagegen nicht umfasst. Die Tätigkeiten der Rechtsprechung und der Rechtspflege sind keine Verwaltungstätigkeiten.

Nach Absatz 2 ist die materielle Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben entscheidend, nicht die organisatorische Eingliederung in die Staatsverwaltung (sog. funktionaler Behördenbegriff). Umfasst ist damit insbesondere die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Selbstverwaltungskompetenz; aber auch z. B. Gerichte, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Absatz 3 stellt klar, dass das Gesetz die Geltung sonstiger gesetzlich geregelter Benachteiligungsverbote oder Gebote der Gleichbehandlung und der zu ihrer Durchsetzung bestehenden Verfahrensvorschriften nicht berührt.

Zu § 3 – Ausnahmen vom Anwendungsbereich

Aufgrund des weiten Anwendungsbereichs des Gesetzes sind bestimmte Stellen bzw. Verwaltungstätigkeiten vom Anwendungsbereich des Gesetzes auszunehmen.

Nach Absatz 1 wird die Tätigkeit der Kirchen, der Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften sowie ihrer Verbände und Einrichtungen von der Geltung des Gesetzes ausgenommen.

Die Ausnahmen nach Absatz 2 haben nur deklaratorischen Gehalt. Die Verfolgung und Ahndung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ist kein materielles Verwaltungshandeln, sondern Rechtspflege. Unter den Begriff der Strafverfolgung fallen auch die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft gemäß § 152 Absatz 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG). Wer als Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft tätig werden kann, ergibt sich aus § 152 Absatz 2 GVG i. V. m. der Verordnung der Landesregierung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft. Ausgenommen ist also die repressive Tätigkeit der Staatsanwaltschaft und ihrer Ermittlungspersonen bei Polizei und weiteren Verwaltungsbehörden zur Verfolgung von Straftaten (Tatverdacht bis Abschluss des Verfahrens). Soweit diese Stellen jedoch materielle

Verwaltungstätigkeit ausüben (z. B. Präventivmaßnahmen zur Gefahrenabwehr), unterfallen sie dem Anwendungsbereich des § 2.

Absatz 3 klammert zudem die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse und Beschäftigungsverhältnisse aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes aus. In diesen Bereichen gilt das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (vgl. § 24 AGG).

Zu § 4 – Benachteiligungsverbot

Absatz 1 der Norm enthält ein Verbot der Benachteiligung von Menschen aus den genannten Gründen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit der in § 2 genannten Behörden. Der Katalog der Benachteiligungsgründe ist gegenüber den Merkmalen des § 1 AGG erweitert:

- Verboten ist nach Nummer 1 eine Benachteiligung aufgrund rassistischer Zuschreibung. Der Wortlaut des Merkmals soll verdeutlichen, dass die Person, die sich rassistisch verhält, die Existenz vermeintlicher verschiedener menschlicher „Rassen“ annimmt, und nicht etwa das Gesetz selbst hiervon ausgeht.
- Das Merkmal der ethnischen Herkunft (Nummer 2) erfasst die Zuordnung zu einer Gruppe von Menschen, die aufgrund bestimmter gemeinsamer Merkmale wie etwa Sprache, Geschichte, Traditionen oder Kultur miteinander verbunden sind. Es ist in einem weiten Sinn zu verstehen.
- Eine Benachteiligung aufgrund der Sprache (Nummer 3) bezieht sich auf die mündliche oder schriftliche Kommunikation. Es umfasst zum Beispiel die Aussprache, die Forderung bestimmter Sprachkenntnisse, Analphabetismus oder die Kommunikation in Gebärdensprache.
- Eine Benachteiligung darf nach Nummer 4 auch nicht an die Staatsangehörigkeit eines Menschen anknüpfen.
- Für den Begriff der antiziganistischen Zuschreibung (Nummer 5) wird auf die Arbeitsdefinition Antiziganismus der Internationalen Allianz für Holocaustgedenken (IHRA) Bezug genommen: „Antiziganismus manifestiert sich in individuellen Äußerungen und Handlungen sowie institutionellen Politiken und Praktiken der Marginalisierung, Ausgrenzung, physischen Gewalt, Herabwürdigung von Kulturen und Lebensweisen von Sinti und Roma sowie Hassreden, die gegen Sinti und Roma sowie andere Einzelpersonen oder Gruppen gerichtet sind, die zur Zeit des Nationalsozialismus und noch heute als ‚Zigeuner‘ wahrgenommen, stigmatisiert oder verfolgt wurden bzw. werden. Dies führt dazu, dass Sinti und Roma als eine Gruppe vermeintlich Fremder behandelt werden,

und ihnen eine Reihe negativer Stereotypen und verzerrter Darstellungen zugeordnet wird, die eine bestimmte Form des Rassismus darstellen.“

- Das Merkmal Geschlecht (Nummer 6) erfasst alle Geschlechter nach dem Personenstandsrecht (biologische Zuordnung zu einem Geschlecht) sowie das sozial konstruierte Geschlecht. Es schützt zudem die geschlechtliche Identität und damit auch Trans- und Interpersonen.
- Die sexuelle Identität (Nummer 7) beruht auf dem eigenen Geschlechtsempfinden. Sie umfasst auch die emotionale, körperliche bzw. sexuelle Anziehung im Hinblick auf das Geschlecht eines Menschen und damit etwa Homo-, Bi-, Hetero- und Asexualität.
- Der Begriff der Religion in Nummer 8 ist weit auszulegen. Erfasst ist auch eine atheistische Überzeugung oder Gleichgültigkeit gegenüber religiösen Fragen. Zudem ist die Weltanschauung geschützt.
- Für den Begriff der antisemitischen Zuschreibung (Nummer 9) wird auf die Arbeitsdefinition Antisemitismus der Internationalen Allianz für Holocaustgedenken (IHRA) in der durch die Bundesregierung erweiterten Form Bezug genommen: „Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden, die sich als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen. Darüber hinaus kann auch der Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, Ziel solcher Angriffe sein.“
- Das Verbot einer Benachteiligung wegen einer Behinderung in Nummer 10 knüpft an § 2 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Sozialgesetzbuchs Neuntes Buch an. Danach sind Menschen mit Behinderungen Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können. Eine solche Beeinträchtigung liegt vor, wenn der Körper- und Gesundheitszustand von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht.
- Eine chronische Erkrankung (Nummer 11) liegt bei einem Körper- oder Geisteszustand vor, der über eine wahrscheinlich lange Dauer medizinische Versorgung erforderlich macht und regelmäßig erhebliche Beeinträchtigungen der normalen Lebensführung der Menschen erwarten lässt.
- Das Merkmal des Lebensalters (Nummer 12) schützt gegen Benachteiligungen aufgrund des konkreten Lebensalters.

- Der soziale Status (Nummer 13) wird einem Menschen zugeschrieben. Es handelt sich um die Zuordnung einer sozialen Position in einem System sozialer Rangordnungen und Hierarchien. Er wird unter anderem durch Einkommen, Vermögen, Bildung und Beruf bestimmt.
- Das Merkmal der Elternschaft (Nummer 14) erfasst Mütter und Väter im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB; vgl. §§ 1591, 1592 BGB) sowie die durch Adoption begründete Elternschaft.

Absatz 2 enthält eine Legaldefinition des Begriffs der Benachteiligung. Die Vorschrift setzt zunächst eine Ungleichbehandlung im Anwendungsbereich dieses Gesetzes voraus; die Ungleichbehandlung kann in einem Tun oder Unterlassen bestehen. Entsprechend der Konzeption des verfassungsrechtlichen Benachteiligungsverbotese führen zudem nur solche Ungleichbehandlungen zu einer Benachteiligung, die bei dem Betroffenen zu einem Nachteil führen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2016 - 1 BvR 742/16 -), d. h. seine rechtliche oder tatsächliche Position verschlechtern. Rein subjektive Empfindungen können keine Benachteiligung darstellen.

Zu § 5 – Rechtfertigung

Die Regelung erfasst die unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsmaßstäbe des Artikel 3 des Grundgesetzes. Zweck des Benachteiligungsverbotse liegt im Kern darin, Menschen vor haltlosen Vorurteilen und darauf basierenden Ungleichbehandlungen zu schützen, nicht die objektive und sinnvolle öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit zu behindern. Benachteiligungen sind daher zulässig, wenn es dafür einen verfassungsrechtlich rechtfertigenden Grund gibt. Hierzu formuliert das Bundesverfassungsgericht (vgl. u. a. BVerfG, Beschluss vom 18.07.2012 – 1 BvL 16/11 -): „Differenzierungen bedürfen [...] stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen [...].“

Zu § 6 - Schadensersatz und Entschädigung

Für den Vermögensschaden, der durch die Verletzung des Benachteiligungsverbots entstanden ist, wird in Absatz 1 Satz 1 eine Anspruchsgrundlage für einen verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruch geschaffen. Eine Verletzung des Benachteiligungsverbots ist nicht gegeben, wenn die Ungleichbehandlung nach § 5 gerechtfertigt ist. Ausgleichspflichtig ist die öffentliche Stelle, in deren Verantwortungsbereich die Diskriminierung stattgefunden hat. Als Genugtuung für die durch die Benachteiligung erlittene Herabsetzung oder Zurücksetzung (immaterielle Schäden) enthält Absatz 1 Satz 2 eine ebenfalls verschuldensunabhängige Anspruchsgrundlage für eine angemessene Entschädigung in Geld. Für den Schadensersatz- und Entschädigungsanspruch ist der ordentliche Rechtsweg gegeben (Artikel 34 Satz 3 des Grundgesetzes).

Absatz 2 normiert den Vorrang des Primärrechtsschutzes. Damit soll ein „Dulden und Liquidieren“ ausgeschlossen werden. Es soll verhindert werden, dass Betroffene eine Benachteiligung zunächst – entgegen ihrer eigenen Schadensminderungspflicht – widerspruchslos dulden, um später einen Schadensersatzanspruch geltend zu machen. Der Anspruchsberechtigte ist dadurch angehalten, sich – soweit dies möglich ist – gegen die Benachteiligung im Wege des Primärrechtsschutzes zu wehren, z. B. mittels eines verwaltungsrechtlichen Widerspruchs oder einer verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage. Erst wenn dies nicht oder nicht mehr möglich ist, soll der Ausgleich der negativen Folgen der Benachteiligung eingefordert werden können.

Die Regelung in Absatz 3 sieht eine Ausschlussfrist von sechs Monaten vor. Das dient der Rechtssicherheit: Ein Anspruchsberechtigter, der eine Verletzung des Benachteiligungsverbots geltend machen möchte, muss sich in zumutbarer Frist entscheiden, ob er den Anspruch verfolgen will. Die Geltendmachung muss in Textform im Sinne des § 126b BGB erfolgen. Damit reicht es aus, wenn ein Schadensersatz- oder Entschädigungsanspruch per E-Mail oder Telefax geltend gemacht wird. Die bloß mündliche Geltendmachung reicht hingegen nicht aus. Der Schadensersatz- oder Entschädigungsanspruch kann auch durch Einlegung eines Rechtsbehelfs geltend gemacht werden. Die Frist beginnt in dem Zeitpunkt, in dem der Benachteiligte die Möglichkeit hat, von dem Ereignis, das den Schaden ausgelöst hat, Kenntnis zu nehmen. Das schadenauslösende Ereignis ist bei Handlungen durch aktives Tun die Handlung selbst. Beruht der Anspruch auf einem vertraglichen oder rechtsgeschäftsähnlichen Schuldverhältnis, ist der Zeitpunkt der Pflichtverletzung maßgeblich. Bei Handlungen durch Unterlassen ist der Zeitpunkt maßgeblich, in dem die Handlung

geboten gewesen wäre. Kenntnisnahme ist dann möglich, wenn sie nach der Verkehrsanschauung üblicherweise zu erwarten ist. Der Ablauf der Ausschlussfrist führt zum Erlöschen des betreffenden Rechts. Für die Berechnung des Ablaufs der Ausschlussfrist gelten die Bestimmungen in §§ 187 ff. BGB.

Absatz 4 stellt klar, dass Ansprüche aus anderen Rechtsvorschriften unberührt bleiben.

Zu § 7 – Beweislast

Die Regelung orientiert sich an der weitgehend gleichlautenden Regelung in § 22 des AGG. Wenn im Streitfall die eine Partei Indizien beweist, die eine Benachteiligung wegen eines in § 4 Absatz 1 genannten Grundes vermuten lässt, trägt die andere Partei („der Staat“) die Beweislast dafür, dass keine Verletzung des Benachteiligungsverbots vorgelegen hat. Die Beweislastregel soll dem Kläger helfen, die als innere Tatsache oftmals nur schwer nachweisbare Motivation des Beklagten zu belegen. Diese Beweisnot besteht jedoch nicht im Hinblick auf das Vorliegen einer Ungleichbehandlung, auf das Vorliegen eines Nachteils für den Kläger sowie auf das Vorliegen eines Benachteiligungsmerkmals. Daher muss der Kläger zunächst nach den allgemeinen Grundsätzen den Vollbeweis dafür erbringen, dass er gegenüber einer anderen Person ungleich behandelt worden ist, er dadurch einen Nachteil erlitten hat und ein Benachteiligungsmerkmal im Sinne des § 4 Absatz 1 vorliegt. Hinsichtlich des Beruhens der Benachteiligung auf einem Grund gemäß § 4 Absatz 1 greift dann die Beweislastregelung. Der Kläger muss hinreichende Vermutungstatsachen, aus denen auf eine unzulässige Benachteiligung geschlossen werden kann, zumindest soweit unter Beweis stellen, dass das Gericht ihr Vorliegen für überwiegend wahrscheinlich hält. Erst dann obliegt es dem Beklagten, den vollen Beweis dafür zu erbringen, dass keine Verletzung des Benachteiligungsverbots vorliegt.

Die Beweislastregelung findet nur Anwendung bei der Geltendmachung von Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen gemäß § 6 Absatz 1.

Zu § 8 – Ombudsstelle

Bei der Antidiskriminierungsstelle des Landes Baden-Württemberg, welche sich im Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg befindet, wird eine unabhängige Ombudsstelle eingerichtet.

Zu § 9 – Aufgaben der Ombudsstelle

Absatz 1 regelt die zentrale Aufgabe der Ombudsstelle. Sie soll unterstützt durch Information und Beratung der Betroffenen darauf hinwirken, die Streitigkeit gütlich beizulegen.

Nach Absatz 2 steht die Ombudsstelle zunächst allen Menschen grundsätzlich zur Verfügung. Voraussetzung für die Anrufung ist lediglich die auf tatsächlichen Anhaltspunkten beruhende Ansicht, im Anwendungsbereich dieses Gesetzes wegen eines in § 4 genannten Grundes benachteiligt worden zu sein. Für Betroffene wird damit eine möglichst einfach zu erreichende Unterstützung gewährleistet. Satz 2 stellt klar, dass eine Befassung der Ombudsstelle keine Auswirkungen auf die Wirksamkeit und Vollziehbarkeit öffentlich-rechtlicher Verwaltungsmaßnahmen hat.

Die Regelung in Absatz 3 eröffnet auch Amtsträgern die Möglichkeit, sich mit dem Ziel der Beratung und Unterstützung an die Ombudsstelle zu wenden. Der Begriff des ungebührlichen Verhaltens orientiert sich dabei an § 178 Absatz 1 des GVG. Ungebührlich ist demnach ein Verhalten, das geeignet ist, die sachliche Dienstausübung des Amtsträgers und die Ordnung des Verfahrens erheblich zu beeinträchtigen. Darunter fallen z. B. grob verbale Ausfälle, freche Äußerungen, gezielte Provokationen, offene oder verdeckte, aber heftige Anfeindungen.

Nach Absatz 4 hat die Ombudsstelle die Aufgabe, jährlich einen Bericht zu veröffentlichen, in dem die Situation der von Benachteiligung Betroffenen sowie der von ungebührlichem Verhalten betroffenen Amtsträgern dargestellt wird. Der Bericht soll auch Empfehlungen für die öffentlichen Stellen und die Bürger enthalten.

Zu Artikel 2 – Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.