

Presseinformation: Überblick zum Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes

Am kommenden Freitag, den 21. Januar 2005, soll in der Kernzeitdebatte des Bundestages der Entwurf eines „Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien“ der Regierungsfractionen (Bundestags-Drs. 15/4538) in erster Lesung debattiert und verabschiedet werden. Das vorliegende Papier gibt einen Überblick über den europarechtlichen Hintergrund sowie die Regelungen des Gesetzentwurfes und bewertet den Entwurf vor dem Hintergrund menschenrechtlicher Verpflichtungen Deutschlands.

1. Der europarechtliche Hintergrund

Der im Dezember von den Regierungsfractionen in den Bundestag eingebrachte Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes soll verschiedene EU-Richtlinien in der Gleichstellungspolitik umsetzen, namentlich die Antirassismus-Richtlinie vom 29. Juni 2000 (2000/43/EG), die Rahmenrichtlinie Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf vom 27. November 2000 (2000/78/EG) sowie die revidierte Gender-Richtlinie vom 23. September 2002 (2002/73/EG). Der Gesetzentwurf enthält auch bereits Regelungen zur Umsetzung der noch nicht rechtskräftigen Gender-Richtlinie hinsichtlich des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen und Privatversicherungen (KOM 2003/657 endg.).¹

Für die Anti-Rassismus-Richtlinie und die Rahmenrichtlinie waren die Umsetzungsfristen bereits 2003 abgelaufen. Wegen der deutschen Nichtumsetzung hat die Europäische Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg zwei Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.²

Die Mehrzahl der genannten EU-Richtlinien³ basiert auf der Rechtsgrundlage des Art. 13 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Artikel 13 wurde durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 in den EGV eingefügt und räumt der Gemeinschaft Regelungskompetenz zur Bekämpfung von Diskriminierungen wegen des Geschlechts, der ‚Rasse‘ und ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung ein.

Das bislang durch die Richtlinien geschaffene europäische Sekundärrecht trifft jedoch keine einheitlichen und umfassenden Regelungen für alle in Art. 13 genannten Merkmale und alle Lebensbereiche. So verpflichtet etwa die Antirassismusrichtlinie - als weitestgehendes Dokument - die Staaten, Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Diskriminierung durch Private in den Bereichen Beschäftigung und Beruf (einschließlich der Berufsberatung, -bildung und -ausbildung sowie der Mitgliedschaft in Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen), Sozialschutz und soziale Vergünstigungen, Bildung, sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen zu schaffen. Mit der neuen Gender-Richtlinie will die EU - in abgeschwächter Form - für das Merkmal Geschlecht im Bereich von Gütern und

¹ Über den Richtlinienvorschlag der Kommission wurde bei der Sitzung des Rates vom 4.10.2004 eine politische Einigung erzielt; die Richtlinie hat noch keine Rechtskraft.

² Bzgl. der Nichtumsetzung der Antirassismusrichtlinie Klage der Kommission im Sommer 2004; hinsichtlich der Rahmenrichtlinie wurde eine Klage im Dezember 2004 angekündigt.

³ Antirassismusrichtlinie, Rahmenrichtlinie und Gender-Richtlinie Güter und Dienstleistungen. Die revidierte Gender-Richtlinie beruht auf Art. 141 Abs. 2 EGV, Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben.

Dienstleistungen nachziehen. Für alle anderen Merkmale gibt es bislang nur Regelungen zum Bereich Beschäftigung und Beruf. Nur für die Merkmale ethnische Herkunft und Gender verpflichtet das EU-Recht zur Einrichtung von funktional unabhängigen Antidiskriminierungsstellen, die Betroffene beraten, Untersuchungen über Diskriminierung durchführen und politische Empfehlungen abgeben.

Nach einem Grünbuch-Verfahren in 2004 hat der neue EU-Kommissar Vladimir Spidla⁴ bei seinem Amtsantritt angekündigt, bis Ende 2005 eine neue Kommunikation der EU-Kommission zur Anti-Diskriminierungspolitik vorzustellen, in der auch weitere Gesetzgebungsvorschläge zum Diskriminierungsschutz enthalten sein sollen. Im Frühjahr 2005 prüft die Kommission durch eine Machbarkeitsstudie Regelungen zur Angleichung des Diskriminierungsschutzes für die anderen Merkmale des Art. 13 EGV an das Niveau der Antirassismusrichtlinie.

2. Die Umsetzung durch den aktuellen Gesetzentwurf

Bei der Richtlinienumsetzung stehen die Mitgliedstaaten damit vor der Herausforderung, angesichts der uneinheitlichen Umsetzungsverpflichtungen - und möglichen kommenden europarechtlichen Vorgaben - für die verschiedenen Diskriminierungsmerkmale eine konsistente nationale Antidiskriminierungsgesetzgebung zu schaffen. Die Diskussionen in der deutschen Regierungskoalition und zwischen den Ressorts der Bundesregierung war nach dem Scheitern des Entwurfs eines Antidiskriminierungsgesetzes von 2001 durch die Auseinandersetzung ‚1-zu-1-Umsetzung der Richtlinien‘ versus ‚umfassendes Antidiskriminierungsgesetz‘ geprägt. Während weite Teile der SPD und das BMJ lediglich den EU-rechtlichen Umsetzungsverpflichtungen genügen wollten, strebten die Grünen eine über die Richtlinien hinausgehende Regelung an. Kernpunkte des Streits waren dabei, ob neben der rassistischen Diskriminierung weitere Merkmale in das zivilrechtliche Diskriminierungsverbot aufgenommen werden sollten, welche Zuständigkeit und Kompetenzen die einzurichtende Antidiskriminierungsstelle erhalten soll und welche prozessualen Befugnisse Antidiskriminierungsverbänden eingeräumt werden sollen.

Der nun in den Bundestag eingebrachte Entwurf besteht aus einem Antidiskriminierungsgesetz (ADG), einem Gesetz zum Schutz von Soldatinnen und Soldaten gegen Diskriminierungen (SADG), sowie Folgeänderungen in 15 Bundesgesetzen und der Außerkraftsetzung des Beschäftigtenschutzgesetzes.

Das Herzstück des Entwurfs bildet das ADG. Es enthält ein Benachteiligungsverbot im Arbeits- und Zivilrecht hinsichtlich aller in Art. 13 EGV genannten Merkmale. Sein Anwendungsbereich umfasst alle von der Antirassismusrichtlinie vorgegebenen Lebensbereiche. Das ADG regelt auch die Errichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Sein *arbeitsrechtlicher Teil* (§§ 6-19 ADG) entspricht den Umsetzungsverpflichtungen der EU-Richtlinien⁵. Im *zivilrechtlichen Teil* (§§ 20-21 ADG) setzt er einerseits die Vorgaben der Antirassismusrichtlinie und der Gender-Richtlinie Güter und Dienstleistungen um, geht andererseits aber hinsichtlich der weiteren Diskriminierungsmerkmale über die europarechtlichen Verpflichtungen hinaus, indem er das Benachteiligungsverbot hinsichtlich dieser Merkmale auf Massengeschäfte und Versicherungen erstreckt. Im Hinblick auf das Merkmal ethnische Herkunft besteht - entsprechend der Antirassismusrichtlinie - weitergehender Rechtsschutz auch über Massengeschäfte hinaus, jedoch beschränkt durch eine Ausnahmeklausel für besondere Nähe- und Vertrauensverhältnisse⁶.

⁴ Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit.

⁵ Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG), Rahmenrichtlinie (2000/78/EG), und revidierte Gender-Richtlinie (2002/73/EG).

⁶ Die europarechtliche Zulässigkeit einer solchen Ausnahmeklausel ist umstritten.

Für Gerichtsverfahren gegen Diskriminierungen sieht der Entwurf entsprechend der europarechtlichen Vorgaben eine *Beweiserleichterung* für die von Diskriminierung betroffene Person vor: Macht sie Tatsachen glaubhaft, die eine Diskriminierung vermuten lassen, muss die Gegenseite beweisen, dass sie nicht gegen das Benachteiligungsverbot verstoßen hat.⁷

Das ADG regelt auch die Unterstützung Betroffener in Gerichtsverfahren durch Nichtregierungsorganisationen. Das Gesetz stellt Kriterien auf, die solche Organisationen erfüllen müssen, um als *Antidiskriminierungsverbände* Betroffene gerichtlich als Vertretung oder Beistand zu vertreten. Die bestehenden prozessualen Möglichkeiten werden durch das ADG jedoch nicht wesentlich erweitert. Insbesondere räumt es den Verbänden weder eine Prozessstandschaft noch Verbandsklagerechte⁸ ein. Das Gesetz wählt in diesem Punkt bei der Umsetzung der Richtlinie eine Minimallösung.

Schließlich wird durch das ADG eine *Antidiskriminierungsstelle des Bundes* errichtet. Diese Stelle ist als Eingangsinstanz für alle vom ADG umfassten Merkmale zuständig und geht insoweit über die europarechtlichen Vorgaben hinaus. Sie besitzt entsprechend der EU-Richtlinien die drei Aufgabenbereiche Ombudsstelle, Forschung und Politikberatung. In der Ombudsfunktion soll die Stelle Betroffene von Diskriminierung über ihre rechtlichen Möglichkeiten informieren, Beratung durch andere Stellen vermitteln und Verhandlungen zur gütlichen Einigung von Streitparteien führen. Die Stelle wird damit im internationalen Vergleich schwache Befugnisse bei der Beratung und Vertretung von Betroffenen haben. Zudem ist sie verpflichtet, Fälle, die den Tätigkeitsbereich der bereits existierenden Beauftragten⁹ betreffen, unverzüglich an diese weiterzuleiten. Faktisch wird sich die neue Stelle daher inhaltlich nur mit Fällen von Diskriminierung wegen des Geschlechts, des Alters, der sexuellen Identität und der Religion oder Weltanschauung, soweit Menschen ohne Migrationshintergrund davon betroffen sind, beschäftigen.

Für die öffentlich-rechtlich geprägten Bereiche des *Sozialrechts* und der *Bildung*, die im Anwendungsbereich des ADG aufgenommen sind¹⁰, enthält der Entwurf keine oder keine substantiellen Änderungen. Der Rechtsschutz vor Diskriminierung durch öffentliche Stellen wird durch das Gesetz nicht ausgeweitet.

3. Position des Deutschen Instituts für Menschenrechte zum Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt den Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist es positiv, dass der Entwurf über eine Minimallösung hinausgeht und Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität verbietet. Entgegen vieler Stellungnahmen, die derzeit zu lesen sind, ist der Schutz vor Diskriminierung dem liberalen Menschenrechtsverständnis nicht wesensfremd, sondern als Schutz gleicher Würde und gleicher Freiheiten immanent.

Das Institut bemängelt Schwachstellen des Gesetzentwurfes bei der Ausgestaltung der

⁷ Diese Regelung entspricht dem geltenden § 611a Abs. 1 BGB. Vergleichbare Beweislastregelungen existieren auch in anderen Bereichen des deutschen Rechts, z.B. in der Produkthaftung oder der Arzthaftung, wenn die eigentlich beweisbelastete Partei einen Beweis tatsächlich kaum führen kann, da er sich in der Einflussphäre der anderen Partei befindet.

⁸ Verbandsklagemöglichkeiten könnten sich allerdings aus dem Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) und dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb ergeben, sofern Antidiskriminierungsverbände die Anerkennung als „qualifizierte Einrichtungen“ (§ 4 UKlaG) erhalten.

⁹ Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration; Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten; Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen.

¹⁰ § 2 Abs. 1 Nr. 5-7 und Abs. 2 ADG.

Antidiskriminierungsstelle und der Verbandsbeteiligung. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass eine starke und unabhängige Antidiskriminierungsstelle für die Wahrnehmung des gesetzlichen Schutzes zentrale Bedeutung hat. Die Stelle sollte stärkere Befugnisse bei der rechtlichen Beratung und Begleitung der Betroffenen erhalten. Die Ernennung der Leitung sollte von der Legislaturperiode abgekoppelt werden, um die Unabhängigkeit der Arbeit zu gewährleisten. Zudem muss der Begriff der ‚Rasse‘ aus dem Entwurf gestrichen werden. Das Merkmal ‚ethnische Herkunft‘ sichert bereits den Rechtsschutz für Opfer rassistischer Diskriminierung.

Der Schutz vor Diskriminierung ist in den zentralen internationalen und europäischen Menschenrechtsabkommen enthalten, etwa in den Internationalen Pakten über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und in der Europäischen Menschenrechtskonvention. Für einige besonders von Diskriminierung betroffene Gruppen ist dieser Schutz in speziellen Abkommen ausdifferenziert, etwa im UN-Abkommen gegen Rassendiskriminierung (ICERD) und im Frauenrechteübereinkommen (CEDAW). Zu den dort niedergelegten Verpflichtungen gehört auch die staatliche Pflicht, adäquaten und effektiven Rechtsschutz gegen Diskriminierung durch Private zu gewähren. Das Fehlen spezifischer Antidiskriminierungsgesetzgebung in Deutschland war wiederholt Anlass zu Kritik internationaler Menschenrechtsgremien, zuletzt seitens der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz vom Juni 2004.

Zudem fordert das Institut die Bundesregierung auf, neben der Umsetzung der EU-Antidiskriminierungs-Richtlinien auch das 12. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu ratifizieren. Dieses menschenrechtliche Instrument des Europarates, das die Bundesregierung bereits 2000 gezeichnet hatte, verstärkt den Schutz vor Diskriminierung durch staatliche Behörden und Gesetze und wird im April 2005 in Kraft treten.