

Berlin, 4. Mai 2006

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz mit umfassendem Diskriminierungsschutz im Zivilrecht

Deutschland ist verpflichtet, vier Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft umzusetzen, die den Schutz vor Diskriminierung regeln. Die Richtlinien betreffen viele Bereiche unserer Rechtsordnung - der Schwerpunkt liegt im Bereich von Beschäftigung und Beruf, die Bestimmungen gelten gleichermaßen etwa für Arbeitnehmer, Auszubildende oder für den öffentlichen Dienst. Betroffen ist aber auch das Zivilrecht, also Rechtsbeziehungen zwischen Privatpersonen - insbesondere Verträge mit Lieferanten, Dienstleistern oder Vermietern.

Der Koalitionsausschuss der Regierungsfractionen hat sich nun auf einen Entwurf zur Umsetzung dieser Richtlinien in deutsches Recht geeinigt.

„Die Koalition hat in dieser schwierigen und ideologisch aufgeladenen Frage einen sachgerechten Kompromiss gefunden. Bürgerinnen und Bürger werden sich künftig besser gegen Diskriminierung wehren können. Ich habe seit Beginn der Debatte eine Regelung mit Augenmaß verfochten, die Diskriminierten hilft, gleichzeitig aber unnötige Bürokratie vermeidet. Diesem Anspruch wird unser Vorschlag gerecht. Wir sind eine freiheitliche, tolerante Gesellschaft, in der jede und jeder möglichst nach seiner Facon glücklich werden soll. Die weit überwiegende Zahl unserer Bürgerinnen und Bürger wird im täglichen Leben nicht diskriminiert. Gleichzeitig kann man die Augen nicht vor der Realität verschließen. Es gibt Diskriminierungen, die inakzeptabel sind, beispielsweise wenn Menschen ohne Arme aus einem Lokal verwiesen werden, weil sie mit den Füßen essen. Dagegen sollen sich die Betroffenen künftig mit Hilfe des Rechts wehren können. Der Staat kann Toleranz im Umgang miteinander zwar nicht verordnen, aber durch seine Rechtsordnung deutlich machen, was gesellschaftlich missbilligt wird“, sagte Bundesjustizministerin Brigitte Zypries. „Ich bin ausgesprochen froh, dass es uns gelungen ist, den Koalitionspartner zu überzeugen, für den Bereich der Massengeschäfte und Privatversicherungen nicht nur die europarechtlich verpflichtend vorgegebenen Merkmale Rasse, ethnische Herkunft und Geschlecht in den zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz aufzunehmen, sondern auch Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Identität. Denn bei solchen Geschäften, bei denen es dem Anbieter regelmäßig egal ist, mit wem er einen Vertrag schließt – wie beispielsweise beim Kauf eines T-Shirts im Kaufhaus - ist es besonders demütigend, wenn jemand wegen der genannten Merkmale diskriminiert wird. Die aus Wirtschaftskreisen geäußerten Sorgen, die Regelungen könnten zu Klagewellen führen, halte ich für unbegründet, wenn man die Erfahrungen aus unseren europäischen Nachbarländern zu Grunde legt, die vergleichbare Regelungen schon länger kennen“, sagte Bundesjustizministerin Brigitte Zypries.

Hintergrund der europäischen Gesetzgebung ist der Gedanke, dass die Europäische Union nicht nur eine Wirtschafts-, sondern auch eine Wertegemeinschaft ist. Der Schutz vor Diskriminierung gehört zum Kernbestand der Menschenrechtspolitik. Nicht zuletzt ist es auch wirtschaftlich effektiver, Minderheiten und benachteiligte Gruppen so weit als möglich zu integrieren.

Der Gesetzentwurf für ein Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) wird voraussichtlich noch in diesem Monat als Fraktionsentwurf in die parlamentarischen Beratungen eingebracht werden, so dass das Gesetzgebungsverfahren noch vor der Sommerpause abgeschlossen werden kann.

Zum neuen Antidiskriminierungsschutz im Einzelnen:

Wie erfolgt die Umsetzung in Deutschland?

Richtlinien sind europäische Rahmengesetze, sie müssen durch nationales Recht umgesetzt werden. Das wird in Deutschland mit einem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) geschehen. Es wird also ein einheitliches Gesetz zur Umsetzung der Rechtsbereiche Arbeitsrecht, Zivilrecht, Beamtenrecht und Sozialrecht geben. Nur der Benachteiligungsschutz für Soldaten ist einem gesonderten Gesetz vorbehalten.

Welche Lebensbereiche regeln die Richtlinien?

Die Regelungen der europäischen Richtlinien sind kompliziert. Vereinfacht lassen sich die Brüsseler Vorgaben wie folgt darstellen:

Richtlinie	Umsetzungsfrist	Geschütztes Merkmal	Anwendungsbereich

Antirassismus-Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000	19. Juli 2003	Rasse*/ethnische Herkunft	Beschäftigung und Beruf (vor allem Arbeitsrecht) Bildung, Gesundheit- und Sozialleistungen (Schwerpunkt im öffentlichen Recht) Zugang zu öffentlichen angebotenen Gütern und Dienstleistungen (vor allem Zivilrecht)
Rahmen-Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000	2. Dezember 2003 (wegen Alter 2. Dezember 2006)	Religion/ Weltanschauung Behinderung Alter sexuelle Identität	Beschäftigung und Beruf (vor allem Arbeitsrecht)
Revidierte Gleichbehandl.-Richtlinie 2002/73/EG v. 23. September 2002 (=Überarbeitung der Richtlinie 76/207/EWG)	5. Oktober 2002	Geschlecht	Beschäftigung und Beruf (vor allem Arbeitsrecht)
Vierte Gleichstellungs-Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter außerhalb des Erwerbslebens 2004/ 113/EG vom 13. Dezember 2004	21. Dezember 2007	Geschlecht	Zugang zu öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen bei Massengeschäften; privatrechtliche Versicherungen (vor allem Zivilrecht, insbesondere Privatversicherungsrecht)

I. Diskriminierungsschutz in Beschäftigung und Beruf

a)

Hier liegt der Schwerpunkt der Richtlinien und damit auch des Antidiskriminierungsgesetzes. Um Benachteiligungen in Beschäftigung und Beruf wirksam begegnen zu können, wird ein Benachteiligungsverbot normiert, das alle Diskriminierungsmerkmale aus Art. 13 EG-Vertrag (Geschlecht, Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Alter, Behinderung und sexuelle Identität) berücksichtigt. An diesen Katalog der Diskriminierungsmerkmale ist der deutsche Gesetzgeber gebunden. Die bisherigen Vorschriften über die Gleichbehandlung wegen des Geschlechts, die das Arbeitsrecht im BGB betreffen, werden in das AGG-E übernommen.

b)

Tarifvertragsparteien, Arbeitgeber, Beschäftigte und deren Vertretungen sollen daran mitwirken, Benachteiligungen zu verhindern oder zu beseitigen.

c)

Der Entwurf entspricht den Vorgaben der Richtlinien. Nicht jede unterschiedliche Behandlung ist hiernach eine verbotene Benachteiligung. So erlauben die Richtlinien z.B. die Festsetzung eines Höchstalters für die Einstellung auf Grund der spezifischen Ausbildungsanforderungen eines bestimmten Arbeitsplatzes oder auf Grund der Notwendigkeit einer angemessenen Beschäftigungszeit vor dem Eintritt in den Ruhestand. Spezifische Fördermaßnahmen zum Ausgleich bestehender Nachteile (z.B. Frauenförderung, Maßnahmen für Behinderte) bleiben ebenfalls zulässig.

d)

Beschäftigte, die von einer Diskriminierung betroffen sind, haben folgende Rechte: Sie können sich bei den zuständigen Stellen (z.B. beim Arbeitgeber, einem Vorgesetzten oder der Arbeitnehmervertretung) beschweren. Benachteiligte haben Anspruch auf Ersatz des ihnen entstanden materiellen und immateriellen Schadens. Das gibt die Richtlinie vor. Wer seine Rechte in Anspruch nimmt, darf deswegen keinen Nachteil erleiden.

e)

Diese Rechte sind als individuelle Ansprüche der Beschäftigten ausgestaltet, die notfalls vor dem Arbeitsgericht eingeklagt werden können. Im Interesse der Rechtsicherheit soll der Beschäftigte etwaige Ansprüche innerhalb von drei Monaten seit Kenntnis von der Diskriminierung geltend machen müssen.

f)

Betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können sich aber auch an den Betriebsrat wenden. Im Interesse der Betroffenen hat sich die Bundesjustizministerin durchgesetzt mit ihrer Forderung, bei groben Verstößen des Arbeitgebers gegen das Benachteiligungsverbot ein Klagerecht des Betriebsrats oder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft vorzusehen.

g)

Die „Kirchenklausel“ wird so ausgestaltet, dass dem Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und der ihnen zugeordneten Einrichtungen (z.B. Caritas, Diakonie) Rechnung getragen wird. Kirchen und Religionsgemeinschaften sollen ihre Beschäftigten weiterhin mit Rücksicht auf deren Religion oder Weltanschauung auswählen dürfen, soweit dies im Hinblick auf ihr Selbstbestimmungsrecht oder nach Art der Tätigkeit gerechtfertigt ist.

h)

Die arbeitsrechtlichen Vorschriften gelten unter Berücksichtigung ihrer besonderen Rechtsstellung entsprechend für alle Beamtinnen und Beamten sowie Richter/innen des Bundes und der Länder.

II. Diskriminierungsschutz im Bereich des allgemeinen Zivilrechts

a)

Die Vorgaben der Antirassismus-Richtlinie zum Schutz vor ethnischer Benachteiligung werden umgesetzt. Hinsichtlich des Merkmals Rasse bzw. ethnische Herkunft ist ein umfassender Diskriminierungsschutz europarechtlich vorgegeben. Eine Ausnahme vom Diskriminierungsverbot ist nach der Richtlinie für den persönlichen Nähebereich vorgesehen. Diese Ausnahme soll übernommen werden. Das Gesetz gilt also beispielsweise nicht, wenn Vermieter und Mieter auf einem Grundstück wohnen. Auch soll klargestellt werden, dass bei der Vermietung von Wohnraum eine sozial ausgewogene Zusammenstellung der Mietergemeinschaft zulässig bleibt, wie dies auch § 6 Wohnraumförderungsgesetz vorsieht. Dies trägt zur Schaffung und Erhaltung stabiler Wohnquartiere bei. Eine aktive Wohnungspolitik gerade in den innerstädtischen Ballungsräumen ist damit gesichert.

b)

Ein geschlechtsspezifischer Schutz im Privatrecht ist europarechtlich mit der vierten Gleichstellungs-Richtlinie vorgegeben, jedoch weniger tiefgehend als bei der Richtlinie zum Schutz vor ethnischer Benachteiligung. Dieser Diskriminierungsschutz wird sachgerecht - über die derzeit geltenden europarechtlichen Vorgaben hinaus - auch auf die Merkmale Behinderung, Alter, sexuelle Identität und Religion oder Weltanschauung erstreckt wird. Damit werden im Privatrecht bei solchen Geschäften, bei denen es dem Vertragspartner gar nicht darauf ankommt, mit wem er den Vertrag schließt (zB Shampookauf in der Drogerie), alle Merkmale geschützt, deretwegen man nach Art. 13 EG-Vertrag nicht diskriminieren darf. Mit der gefundenen Lösung ist einerseits sichergestellt, dass alle dort genannten Merkmale rechtlich gleichermaßen schutzwürdig sind.

c)

Zugleich wurde der Anwendungsbereich aber sachgerecht beschränkt, um unnötige Bürokratie zu vermeiden. Nach dem Muster der vierten Gleichstellungs-Richtlinie wird für die soeben genannten Merkmale der Anwendungsbereich auf Massengeschäfte (z.B. Verträge mit Hotels, Gaststätten, Kaufhäusern) und privatrechtliche Versicherungen beschränkt. Massengeschäfte sind Geschäfte, bei denen das Ansehen der Person keine oder nur eine nachrangige Rolle spielt.

d)

Diese Lösung gewährleistet den gebotenen Ausgleich mit dem Prinzip der Vertragsfreiheit: Mit der Beschränkung auf Schuldverhältnisse über Güter oder Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit ohne oder mit jedenfalls nur nachrangigem Ansehen der Person zur Verfügung stehen, ist zum einen der gesamte private Lebensbereich (z.B. Verkauf des gebrauchten Pkw) ausgenommen. Erfasst werden nur Geschäfte, die generell mit jedermann abgeschlossen werden. Denn bei diesen Geschäften ist die Zurückweisung wegen eines der genannten Gründe besonders demütigend. Zum anderen bleiben aber auch hier sachlich gerechtfertigte Unterscheidungen zulässig. Versicherungen können die Risiken sachlich kalkulieren. Bei Unterscheidungen wegen des Geschlechts ist - europarechtlich vorgegeben - eine auf relevanten und genauen versicherungsmathematischen und statistischen Daten beruhende Risikobewertung erforderlich. Es gibt aber keinen Zwang zu „Unisex-Tarifen“. Bei Unterscheidungen wegen der Merkmale Behinderung, Alter, sexuelle Identität sowie Religion oder Weltanschauung wird verlangt, dass diese auf anerkannten Prinzipien risikoadäquater Kalkulation beruhen.

e)

Wer gegen das gesetzliche Diskriminierungsverbot verstößt, hat den hierdurch entstandenen Schaden zu ersetzen (z.B. Mehrkosten für eine Ersatzbeschaffung, unter Umständen Entschädigung für die Würdeverletzung nach den Umständen des Einzelfalls). Das entspricht den allgemeinen Grundsätzen des Schadensrechts. Ein „Strafschadensersatz“ ist weder durch die Richtlinien gefordert noch im Gesetz vorgesehen.

III. Rechtsschutz

a)

Die im Arbeits- und allgemeinen Zivilrecht geregelten Rechte sind weithin Individualansprüche: Der Benachteiligte entscheidet selbst, ob und wie er seine Rechte verfolgt. Im Interesse der Rechtsicherheit soll er etwaige Ansprüche innerhalb von drei Monaten seit Kenntnis von der Diskriminierung geltend machen müssen. Entsprechend den Vorgaben der Richtlinien erleichtert das Gesetz die Rechtsverfolgung in zweierlei Weise:

b)

Nach dem Modell des § 611a Abs. 1 Satz 3 BGB ist eine Beweiserleichterung vorgesehen: Wenn Tatsachen glaubhaft gemacht werden können, die eine Benachteiligung wegen eines im Gesetz genannten Merkmales vermuten lassen, kehrt sich die Beweislast um: Dann muss die andere Seite (also z.B. der Arbeitgeber oder ein Lieferant bei Massengeschäften) beweisen, dass die unterschiedliche Behandlung erlaubt war.

c)

Es reicht also z.B. nicht die einfache Behauptung aus, ein Mitbewerber um einen Arbeitsplatz sei eingestellt worden, weil er männlich / jünger / älter / katholisch / nicht behindert / heterosexuell / deutscher Abstammung sei, sondern es muss zunächst dargelegt und glaubhaft gemacht werden, dass die eigene Abweisung darauf beruht, Frau / zu jung / zu alt / Muslima / farbig / behindert etc. zu sein. Von einer automatischen „Beweislastumkehr“ kann also keine Rede sein. Abfällige Äußerungen während eines Bewerbungsgesprächs bzw. bei der Ablehnung eines Bewerbungsgesprächs können entsprechende Anhaltspunkte geben. Dies gilt auch für Stellenanzeigen, die an in die im Gesetz erwähnten Merkmale anknüpfen, ohne dass dies sachlich begründet ist. Über diese Fragen hat im Streitfall das zuständige Gericht zu entscheiden: Es prüft, ob die vorgebrachten Behauptungen überzeugend sind. Erst dann muss sich die Gegenseite rechtfertigen.

d)

In der sonstigen Privatwirtschaft führen die Regelungen nicht zu unnötiger Bürokratie. Denn Geschäfte, bei denen es für den Vertragspartner von Bedeutung ist, mit wem er abschließt (so in der Regel die Vermietung von Wohnraum oder der Vergabe von Bankkrediten etc.) sind keine „Massengeschäfte“ und unterfallen damit gar nicht dem über die europarechtlichen Vorgaben hinausgehenden zivilrechtlichen Benachteiligungsschutz. Hier ist also ohnehin keine Dokumentation der Gründe für die Vertragsentscheidung erforderlich. Und bei Massengeschäften, die „ohne oder mit nur nachrangigem Ansehen der Person“ grundsätzlich mit jedem Interessenten abgeschlossen werden, ist es zumutbar und sachgerecht, bei einer Vertragsverweigerung im Einzelfall zu belegen, dass dies nicht auf den Diskriminierungsgründen beruhte.

e)

Die Richtlinien schreiben außerdem vor, dass Verbänden, die sich für die Interessen Benachteiligter (Antidiskriminierungsverbände) einsetzen, Beteiligungsrechte einzuräumen sind. Ihnen werden deshalb die Rechtsberatung und die Vertretung vor Gericht in Verfahren ohne Anwaltszwang gestattet. Antidiskriminierungsverbände müssen mindestens fünfundsiebzig Mitglieder haben; bei Dachverbänden genügen sieben Mitgliedsverbände.

f)

Die Bundesländer sollen für Diskriminierungsklagen ein obligatorisches außergerichtliches Schlichtungsverfahren einführen können. Das entlastet die Gerichte. Solche obligatorischen Schlichtungen nach § 15a EGZPO sind bereits heute in vielen Bundesländern, z.B. für Ehrverletzungsklagen, vorgesehen.

IV. Antidiskriminierungsstelle des Bundes

a)

Europarechtlich ist vorgegeben, dass Deutschland eine Antidiskriminierungsstelle schaffen muss. Sie wird für alle Diskriminierungsmerkmale zuständig sein. Das geht zwar über die Vorgaben der EU-Richtlinien hinaus, ist jedoch unbürokratischer. Soweit andere Beauftragte der Bundesregierung und des Bundestages zuständig sind (z.B. die Migrationsbeauftragte oder der Behindertenbeauftragte), gibt sie die Eingaben mit Zustimmung der Betroffenen dorthin ab.

b)

Eingerichtet wird die Stelle beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingerichtet. Sie wird folgende durch die Richtlinien vorgegebene Aufgaben wahrnehmen: Unterstützung von Benachteiligten bei der Durchsetzung ihrer Rechte durch Information, Beratung, Vermittlung und Mediation, Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen, regelmäßige Vorlage von Berichten an den Bundestag, Empfehlungen zur Beseitigung und Vermeidung von Diskriminierungen und Öffentlichkeitsarbeit sowie Sensibilisierungsmaßnahmen.

Die Antidiskriminierungsstelle arbeitet mit den Bundesländern und Nichtregierungsorganisationen sowie den örtlichen Beratungsstellen zusammen. Sie kann sich an Beteiligte (etwa an einen Arbeitgeber oder den zuständigen Betriebsrat) wenden, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist. Bundesbehörden sind verpflichtet, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu unterstützen und ihr die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.