



## Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien

**–wel–** Die nachstehende Stellungnahme des Deutschen Vereins wurde vom Fachausschuss „Rehabilitation und Teilhabe“ erarbeitet und am 8. März 2006 vom Vorstand des Deutschen Vereins verabschiedet. Mit der Stellungnahme fordert der Deutsche Verein Parlament und Bundesregierung auf, die EU-Gleichbehandlungsrichtlinien zügig in deutsches Recht umzusetzen und in dem Umsetzungsgesetz die Aufnahme des Verbots von Altersdiskriminierung und Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen auch im zivilrechtlichen Bereich zu berücksichtigen.

### Vorbemerkung

Die Regierungskoalition hat in ihrem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 vereinbart, die EU-Gleichbehandlungsrichtlinien in deutsches Recht umzusetzen.<sup>1</sup> Der im Deutschen Bundestag im Juni 2005 verabschiedete Gesetzentwurf zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien war wegen der Bundestagswahl im Herbst 2005 nicht mehr vom Bundesrat verabschiedet worden. Mit der erneuten Einbringung des Gesetzentwurfes in den Deutschen Bundestag durch die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucks. 16/297) wird die kontroverse Diskussion um die Überführung der Gleichbehandlungsrichtlinien in deutsches Recht wieder belebt. Der Deutsche Verein nimmt das erneute Gesetzgebungsverfahren zum Anlass, einige Überlegungen zur Diskussion über die Umsetzung der wegen Fristablaufs bereits unmittelbar in Deutschland anwendbaren Gleichbehandlungsrichtlinien darzulegen. Im Einzelnen beschränkt sich die Stellungnahme auf die Tatbestände Rasse oder ethnische Herkunft (III.1.), Alter (III.2.) und Behinderung (III.3.)

---

<sup>1</sup> Zeile 6023.

Zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung muss es Ziel jeder staatlichen Ordnung sein, Diskriminierungen wegen des Geschlechts, der Abstammung, der Rasse, der Sprache, der Heimat oder Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich diesem Ziel in der Verfassung, in völkerrechtlichen Verträgen und aus kulturellen und historischen Gründen verschrieben. Weil im täglichen Zusammenleben der Menschen Diskriminierungen nach wie vor in erheblichem Umfang vorkommen, ist die Gesellschaft und mit ihr der Staat gehalten, durch wirksame, verhältnismäßige, aber auch abschreckende Sanktionen den Schutz vor Diskriminierungen zu gewährleisten und durchzusetzen.

Für den Schutz vor Diskriminierungen gibt das Europäische Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten durch vier Richtlinien<sup>2</sup> auf, durch einfachgesetzliche Regelungen insbesondere die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu verwirklichen sowie Diskriminierungen wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf zu bekämpfen.

Die Richtlinien enthalten zum einen Appelle, zum anderen zwingende Vorgaben. Der Diskriminierungsschutz dieser Richtlinien ist auf die diskriminierungsfreie Gestaltung von Rechtsverhältnissen in unterschiedlichen Rechtsgebieten gerichtet und hinsichtlich der einzelnen Diskriminierungsmerkmale unterschiedlich weit.

Der seinerzeit verabschiedete und nunmehr neu eingebrachte Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz wurde von unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Gruppierungen zum Teil stark kritisiert, zum Teil begrüßt. Der Deutsche Verein unterstützt das Vorhaben, durch gesetzliche Regelungen den Schutz vor Benachteiligungen zu sichern. Gerade weil der Deutsche Verein die Schaffung eines Gesetzes zur Umsetzung der vier EU-Gleichbehandlungsrichtlinien für sinnvoll erachtet, sieht er es als seine Aufgabe an zu prüfen, ob die vorgeschlagenen Regelungen tauglich sind, den erforderlichen Schutz vor Benachteiligungen zu sichern.

---

<sup>2</sup> RL 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 (ABl. EG Nr. L 180 S. 22) – zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft –; RL 2000/78/EG vom 27. November 2000 (ABl. EG Nr. L 303 S. 16) – zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf –; RL 2002/73/EG vom 23. September 2002 (ABl. EG Nr. L 269 S. 15) – Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung; RL 2004/113/EG vom 13. Dezember 2004 (ABl. EG Nr. L 373 S. 37) – Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.

## **I. Diskriminierungstatbestände klarer fassen**

Ausgangspunkt der Richtlinien und der Umsetzung in nationales Recht ist die Definition der unmittelbaren und mittelbaren Benachteiligungen sowie der Belästigungen einschließlich sexueller Belästigung. § 3 des Gesetzentwurfes orientiert sich mit seiner Definition der Diskriminierungen an den Formulierungen der Richtlinie. Diese Definitionen sind jeweils so aufgebaut, dass

1. Personen in einer vergleichbaren Situation unterschiedlich behandelt werden oder durch bestimmte Umstände die einen gegenüber den anderen benachteiligt werden und
2. die Behandlung ihren Grund in einem der Diskriminierungstatbestände hat.

Darüber hinaus erfasst sind Belästigungen, worunter nach dem Gesetzentwurf unerwünschte Verhaltensweisen zu verstehen sind, die

1. mit einem der Diskriminierungstatbestände in Zusammenhang stehen,
2. objektiv geeignet sind, die Würde der betreffenden Person zu verletzen, und
3. ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen und Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld schaffen.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass der Richtliniengeber einen Mindestschutz vor Diskriminierungen vorgesehen hat, der auf einer Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe beruht. Der deutsche Gesetzgeber ist europarechtlich dazu verpflichtet, die Richtlinien in nationales Recht umzusetzen, und sollte die Chance ergreifen, somit den Diskriminierungsschutz angepasst an einen deutschen Standard zu gestalten. Der Gesetzgeber ist deshalb gehalten, zum einen zur Herstellung von Rechtssicherheit und zum anderen zur Bewahrung des Rechtsfriedens eine präzise Definition der Diskriminierungstatbestände vorzunehmen. Im Hinblick auf die Vielzahl an Fallgestaltungen, die im Zusammenleben von Menschen einen der Diskriminierungstatbestände erfüllen, fordert der Deutsche Verein den Gesetzgeber auf, einerseits durch Ausschluss von Bagatellverhaltensweisen, andererseits durch beispielhafte Beschreibung von sanktionsbewehrten Verhaltensweisen die Tatbestände gegebenenfalls in der Gesetzesbegründung zu konkretisieren.

## **II. Haltungen und Vorurteile auflösen**

Viele Diskriminierungen im täglichen Umgang der Menschen untereinander sind von inneren Haltungen, Vorurteilen und weltanschaulichen Prägungen getragen. Andeutungen, Missverständnisse, Empfindlichkeiten, unterschiedliche Formen an Sensibilität und Empfänglichkeit bewirken je individuell unterschiedliche Reaktionen auf die Verhaltensweisen der Mitmenschen. Die Verwirklichung von Diskriminierungen gegenüber Mitmenschen

wird im weit überwiegenden Teil nicht durch äußere Verhaltensweisen manifestiert, sondern ist die häufig unbewusste Auswirkung der beschriebenen inneren Haltung. Eine Feindseligkeit zum Beispiel gegenüber einem Migranten kann sich so im Verhalten eines Menschen auswirken, ohne dass der handelnde Mensch sich des Ausmaßes oder der Ursachen seiner Verhaltensweise bewusst ist. Andererseits sind Feindseligkeiten und Benachteiligungen für Migranten, behinderte und alte Menschen in ihrem Alltag so häufig wahrnehmbar, dass regelmäßig und häufig zu Recht auf eine diskriminierende Haltung des Gegenübers geschlossen wird. Der Deutsche Verein sieht sowohl die Notwendigkeit, zum Schutz vor Diskriminierungen Typisierungen vorzunehmen, als auch die Pflicht, die missverstandenen, ungeschickten und taktlosen Mitbürger nicht unter einen Generalverdacht zu stellen. Der Schutz vor Diskriminierungen kann nur gelingen, wenn in der Bevölkerung ein Bewusstseinswandel angestoßen und unterstützt wird.

### **III. Die Diskriminierungsgründe Rasse, Alter, Behinderung**

#### **1. Rasse und ethnische Herkunft**

Hinsichtlich des Merkmals Rasse und ethnische Herkunft betrifft der Diskriminierungsschutz Beschäftigung und Beruf, Berufsausbildung, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, Mitwirkungsangelegenheiten, Sozialschutz, soziale Vergünstigungen, Bildung und den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum.<sup>3</sup>

Der Anwendungsbereich für die Diskriminierungsgründe Rasse und ethnische Herkunft teilt sich im Entwurf in Benachteiligungen, die im Zusammenhang mit Beschäftigungsverhältnissen stehen können (Abschnitt 2), und Benachteiligungen hinsichtlich sonstiger zivilrechtlicher Schuldverhältnisse (Abschnitt 3). Diese Trennung findet ihre Ursache darin, dass mit dem Entwurf mehrere Richtlinien mit unterschiedlichen Schutzbereichen gleichzeitig umgesetzt werden sollen.

Der Deutsche Verein unterstützt den in § 21 Abs. 2 des Gesetzentwurfes vorgeschlagenen Kontrahierungszwang für den Fall der Vertragsverweigerung im zivilrechtlichen Bereich wegen einer Benachteiligung z.B. aus Gründen der ethnischen Herkunft. Der Kontrahierungszwang bleibt auf die Fälle begrenzt, die sich außerhalb eines besonderen Nähe- oder Vertrauensverhältnisses der Vertragsparteien oder ihrer Angehörigen befinden. Zudem setzt er voraus, dass die Leistung im Rahmen der Vertragsanbahnung bereits

---

<sup>3</sup> Art. 3 RL 2000/43/EG vom 29. Juni 2000.

konkret bestimmt gewesen ist und der Vertragsabschluss nachweislich ohne die verbotene Benachteiligung zustande gekommen wäre.

Durch die beschriebenen Regelungen wird der Zugang zu Gütern und Dienstleistungen für Menschen, die bislang aufgrund ihrer ethnischen Herkunft benachteiligt wurden, eröffnet und Chancengleichheit geschaffen.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass weder die Richtlinien noch der Gesetzentwurf Regelungen einbeziehen, die an die Staatsangehörigkeit oder an einen bestimmten Aufenthaltsstatus anknüpfen. Die Anknüpfung an das Merkmal der Staatsangehörigkeit oder eines bestimmten Aufenthaltsstatus stellt keine Diskriminierung wegen der Rasse oder ethnischen Herkunft dar. Soziale Rechte<sup>4</sup>, die Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit nicht oder in eingeschränktem Maße zur Verfügung stehen, bleiben vom Antidiskriminierungsgesetz unberührt.

## 2. Alter

Der Diskriminierungsschutz wegen der Merkmale Alter und Behinderung bezieht sich nach der EU- Richtlinie<sup>5</sup> nur auf Rechtsverhältnisse in Beschäftigung und Beruf. Er gilt nicht für Leistungen jeder Art seitens der staatlichen oder der damit gleichgestellten Systeme einschließlich der staatlichen Systeme der sozialen Sicherheit oder des sozialen Schutzes. Hinsichtlich des Merkmals Alter lässt die Richtlinie zu, dass Altersgrenzen aus legitimen Zielen – Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung – gerechtfertigt sein können, wenn die Mittel zur Erreichung des Ziels angemessen und erforderlich sind.<sup>6</sup> Die gleiche Möglichkeit eröffnet § 10 des Gesetzentwurfs, der in einem detaillierten Katalog aufzählt, welche Altersgrenzen aus beschäftigungspolitischen Gründen ausnahmsweise zulässig sind.

Der Deutsche Verein begrüßt den Schutz vor Benachteiligungen im Zivilrechtsverkehr auch für alte und behinderte Menschen. Im Sinne einer umfassenden Antidiskriminierungspolitik, die in eine Kultur von Chancengleichheit und Teilhabe aller am Leben in der Gesellschaft münden soll, sind Diskriminierungen auch im zivilrechtlichen Bereich nicht hinnehmbar. Beschränkt wird dieser Schutz sinnvollerweise auf so genannte Massengeschäfte und privatrechtliche Versicherungen. Ausgenommen sind familien-, erbrechtliche und andere Schuldverhältnisse, die einen besonders engen Bezug zur Privatsphäre haben. Die unterschiedliche Behandlung aufgrund der Diskriminierungsmerkmale Alter und Behinderung kann durch sachliche Gründe gerechtfertigt werden. Die im Gesetzentwurf

---

<sup>4</sup> Vgl. § 23 SGB XII; § 7 Abs. 1 i.V.m. § 8 Abs. 2 SGB II; § 6 Abs. 1 und 2 SGB VIII.

<sup>5</sup> Art. 1 und Art. 3 RL 2000/78/EG vom 27. November 2000.

<sup>6</sup> Art. 6 Absatz 1 RL 2000/78/EG vom 27. November 2000.

beispielhaft aufgeführten sachlichen Gründe erlauben nach Einschätzung des Deutschen Vereins in vielen Bereichen die Beibehaltung des Status quo bzw. erhöhen lediglich die Begründungsanforderungen an die diskriminierende Stelle. Der Deutsche Verein zweifelt deshalb daran, dass Diskriminierungen aufgrund des Alters durch die vorgeschlagenen Regelungen wirksam entgegengewirkt wird. Der Gesetzgeber könnte diesen Schutz verbessern, indem er die sachlichen Gründe für eine unterschiedliche Behandlung nur dann als rechtfertigend gelten lässt, wenn die unterschiedliche Behandlung geeignet und erforderlich ist. Die lediglich in der Begründung aufgeführte Anforderung der Geeignetheit und Erforderlichkeit sollte in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Hinsichtlich des Diskriminierungsgrundes „Alter“ hält der Deutsche Verein eine hohe Wachsamkeit des Gesetzgebers und der Gesellschaft für erforderlich, um bestehenden Tendenzen zur Diskriminierung älterer Mitbürger frühzeitig entgegenzutreten. Der Deutsche Verein bedauert, dass der Gesetzentwurf eine Auseinandersetzung mit dem Phänomen einer zunehmenden Altersdiskriminierung im Sprachgebrauch und Rechtsverkehr vermissen lässt und den Zusammenhang zwischen Alter und Beschäftigungssituation lediglich streift. In seiner Stellungnahme<sup>7</sup> zum Grünbuch „Angesichts des demographischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“ hat er bereits auf altersdiskriminierenden Sprachgebrauch hingewiesen.

Soweit Diskriminierungen wegen des Alters auf dem Arbeitsmarkt betroffen sind, setzt der Gesetzentwurf lediglich die von der Richtlinie gegebenen Vorgaben um. Der Deutsche Verein hat Verständnis dafür, dass angesichts der Arbeitsmarktsituation ein möglichst weiter Gestaltungsspielraum im Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik beibehalten werden soll. Er fordert den Gesetzgeber jedoch auf, die Potenziale älterer Menschen für die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt nicht aus dem Blick zu verlieren, sondern zu nutzen und ältere Menschen wieder stärker in die Arbeitswelt einzubeziehen

### **3. Behinderung**

Der Deutsche Verein begrüßt, dass durch den Gesetzentwurf der Schutz vor Diskriminierungen behinderter Menschen verbessert wird und insbesondere die Ausdehnung des Diskriminierungsverbotes auf den zivilrechtlichen Bereich den Diskriminierungsgrund „Behinderung“ umfasst. Er sieht jedoch Möglichkeiten, diesen Schutz durch das Gesetz noch wirksamer zu gestalten. Die Zulassung unterschiedlicher Behandlungen, wenn ein sachlicher Grund vorliegt, darf nach Auffassung des Deutschen Vereins nicht die Fortsetzung diskriminierender Handlungen gegenüber behinderten Menschen erlauben. Die

---

<sup>7</sup> NDV 2005, 273 ff.

Rechtfertigungstatbestände für eine unterschiedliche Behandlung müssen deshalb klarer gefasst werden. Nach Auffassung des Deutschen Vereins ist im Gesetzestext klarzustellen, dass sachliche Gründe benachteiligende Handlungen nur dann rechtfertigen, wenn dies zur Vermeidung von Gefahren, der Verhütung von Schäden oder gleichartigen Zwecken oder für den Schutz der Intimsphäre oder der persönlichen Sicherheit anderer erforderlich ist. Da die Benachteiligung eines behinderten Menschen einen Eingriff in seine Freiheitsrechte darstellt, können diese Handlungen außerdem nur gerechtfertigt werden, wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen sind. Diese Voraussetzungen sollten vom Gesetzgeber berücksichtigt und in § 20 des Gesetzentwurfes aufgenommen werden.

#### **IV. Resümee**

Der Deutsche Verein ist der Überzeugung, dass der Schutz vor Diskriminierungen nur gelingen wird, wenn in der Bevölkerung der Wandel im Bewusstsein angestoßen, unterstützt und belohnt wird, Menschen, die anders sind als man selbst, mit Achtung und Würde und in Gleichheit zu behandeln. Der Deutsche Verein ist der Ansicht, dass gerade der breite Ansatz des Gesetzes notwendig ist, um das öffentliche Bewusstsein zu schärfen, dass Chancengleichheit der Ausgangspunkt für gesellschaftliche Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen ist.

Der Deutsche Verein begrüßt den weitgehenden Schutz vor Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft. Er fordert den Gesetzgeber auf, sich Fragen der Altersdiskriminierung und der Diskriminierung behinderter Menschen zu stellen und diese auch im zivilrechtlichen Bereich zu unterbinden. Eine Diskriminierung wegen eines sachlichen Grundes darf nur unter den engen Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit – geeignet, erforderlich und angemessen – ausnahmsweise gerechtfertigt werden.