

**Mitteilung des Senats vom 10. Februar 2009****Europäisches Antidiskriminierungsrecht vervollständigen**

Die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD haben unter Drucksache 17/669 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

1. Wie beurteilt der Senat die ablehnende Haltung der Bundesregierung zum Vorschlag der Kommission und des europäischen Parlaments zu der Richtlinie des Rats (2008/0140 CNS), und teilt er ihre Argumente?

Nach Einschätzung des Senats ist die Bekämpfung von Diskriminierungen ein zentrales Element des im Juli 2008 vorgelegten „Sozialpakets“ zur Fortführung der europäischen Sozialagenda. Mit dem Richtlinienvorschlag der europäischen Kommission soll das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung auf Bereiche außerhalb des Arbeitsmarktes ausgeweitet und in der Europäischen Union ein einheitliches Mindestschutzniveau für die Diskriminierungsopfer festgelegt werden. Dieser neue Vorschlag ergänzt den bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsrahmen (Richtlinie 2000/43/EG, Richtlinie 2000/78/EG und Richtlinie 2004/113/EG), der das Diskriminierungsverbot in den Bereichen Beschäftigung, Beruf und Berufsausbildung regelt.

Grundsätzlich unterscheidet der Vorschlag zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung. Eine unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung benachteiligt oder weniger günstig behandelt wird als andere. Unter einer mittelbaren Diskriminierung wird eine dem Anschein nach neutrale Vorschrift verstanden, die zu einer Benachteiligung führen könnte. Der Geltungsbereich des Diskriminierungsverbots erstreckt sich auf alle Personen im öffentlichen und privaten Bereich in Verbindung mit dem Zugang zu den Sozialschutzsystemen, auf soziale Vergünstigungen und den Bildungsbereich sowie auf die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum. Im letzten Fall gilt das Diskriminierungsverbot für Einzelne nur im Rahmen einer beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit; dabei sind Maßnahmen, die Menschen mit Behinderungen einen diskriminierungsfreien Zugang ermöglichen, präventiv zu schaffen, z. B. bereits in den Planungen Barrieren für Behinderte zu beseitigen, etwa durch den Bau von Rampen. Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission sieht eine Umkehr der Beweislast vor; wird eine Diskriminierung bei Gericht glaubhaft gemacht, muss der oder die Beklagte beweisen, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht verletzt wurde.

In der Gesamtbewertung des Vorschlages hat sich der Senat – trotz einiger Bedenken im Einzelnen – der kritischen Bewertung der Bundesregierung nicht angeschlossen. Der Bundesrat hat mit einer Mehrheit der Länder am 19. September 2008 eine kritische Stellungnahme zu dem EU-Richtlinienvorschlag verabschiedet (vergleiche BR-Drs. 499/08 [Beschluss]), die Bremen nicht unterstützt hat.

2. Wie beurteilt der Senat die bereits zu früheren Richtlinien geäußerten Befürchtungen der Wirtschaft, insbesondere zum unklaren Rechtsrahmen und zu möglichen Belastungen für Unternehmen?

Der Senat teilt nicht die Befürchtungen der Wirtschaft, stellt aber fest, dass es durch das AGG teilweise zu Belastungen gekommen ist.

So haben sich die Befürchtungen in Bezug auf die Umsetzung von Richtlinien durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) nur teilweise bestätigt. Es ist die erwartete Klagewelle ausgeblieben. Bei den Unternehmen ist jedoch eine Verunsicherung bei der Anwendung des Gesetzes zu verzeichnen gewesen, die aufgrund der in den vergangenen zweieinhalb Jahren seit dem Inkrafttreten des Gesetzes ergangenen gerichtlichen Entscheidungen geringer wird. Die Formulierungen des AGG sind sehr allgemein gehalten und bedürfen einer richterlichen Auslegung. Der Senat kann aufgrund dessen die Befürchtungen der Wirtschaft hinsichtlich des unklaren Rechtsrahmens nachvollziehen.

Aufgrund des AGG bestehen seitens der Unternehmen besondere Verpflichtungen, insbesondere eine höhere Dokumentationspflicht. Zur konkreten Bezifferung des Aufwandes aufgrund des AGG bestehen unterschiedliche Auffassungen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend kommt in einer Studie vom August 2008 auf einen Betrag von ca. 26 Mio. € als direkte und nachweisbare Kosten der Umsetzung im ersten Jahr sowie auf einen Betrag von (geschätzt) unter 100 Mio. € unter Einbeziehung von Folgekosten. Von Wirtschaftsverbänden wurde im Jahr 2007 demgegenüber ein geschätzter Betrag von mindestens 1,73 Mrd. € an Kosten für die Gesetzesumsetzung genannt. Die Zahlen werden zwischen dem Bundesministerium und den Spitzenverbänden der Wirtschaft erörtert. Das Ergebnis der Gespräche bleibt abzuwarten.

3. Liegen dem Senat Erkenntnisse für Bremen darüber vor, ob es hier eine Klageflut auf Grundlage des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) gegeben hat?

Bei dem Arbeitsgericht Bremen – Bremerhaven und dem Landesarbeitsgericht Bremen hat es eine Klageflut zu den Gegenständen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) nicht gegeben. Allerdings werden im Rahmen sonstiger Klageverfahren Fragestellungen des AGG öfter ergänzend angesprochen. Statistisch wird dies jedoch nicht gesondert erfasst. Zahlen können deshalb nicht genannt werden.

4. Wie viele arbeitsgerichtliche und wie viele zivilgerichtliche Klagen wurden mit Bezug auf Vorschriften des AGG in Bremen erhoben? Wie viele davon endeten mit einem Erfolg oder teilweisen Erfolg für die klagende Partei?

Im Jahr 2008 sind vor dem Arbeitsgericht Bremen – Bremerhaven insgesamt etwa 40 bis 50 Klagen nach dem AGG erhoben worden, wobei davon 34 Klagen von demselben Kläger stammten. Die Verfahren endeten teils durch Vergleich, teils durch Rücknahme der Klage. Lediglich in einem Fall ist bisher ein erstinstanzliches Urteil ergangen, das zweitinstanzlich angegriffen wird. In der ersten Instanz ist die Klage abgewiesen worden. Verfahren nach dem AGG werden allerdings nicht gesondert statistisch erfasst, sodass genauere Angaben zum Ausgang der jeweiligen Verfahren nicht möglich sind.

In zivilgerichtlichen Verfahren, zum Beispiel in Mietsachen, kann das AGG ebenfalls ergänzend von Bedeutung sein. Eine statistische Erfassung dieser Fälle und des Ausgangs der betreffenden Verfahren gibt es aber nicht.

5. Welche Chancen sieht der Senat für eine europäische Zustimmung zu der Richtlinie unter Einschluss Deutschlands? Welche Voraussetzungen müssten dafür geschaffen, und welche Vorbehalte dafür noch ausgeräumt werden?

Mit der Beratung in den europäischen Institutionen – Parlament und Rat – im Rahmen der ersten Lesung des Legislativvorschlags wurde Mitte 2008 begonnen. Im Europäischen Parlament laufen zurzeit die Beratungen auf Ausschuss-ebene zur Vorbereitung der Entscheidung im Plenum des Parlaments.

Auf Ebene des Rates wurde der Entwurf in fünf Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe Sozialfragen und zweimal auf Ministerebene am 2. Oktober und am 17. Dezember 2008 unter französischer Präsidentschaft beraten. Diese Beratungen auf

Ratsebene und ihre Ergebnisse – vergleiche auch Antwort auf Frage 6 – belegen, dass vonseiten der Mitgliedstaaten bei überwiegend positiver Bewertung der Ziele der Richtlinie auch erhebliche Kritik an grundsätzlichen Aspekten wie der rechtlichen Reichweite der Richtlinie, der Beachtung von Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität, der Frage des europäischen Mehrwerts sowie das Verhältnis zu den bestehenden EU-Richtlinien auf Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag und zu bestehenden internationalen Vereinbarungen, insbesondere im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierung für behinderte Menschen, eingebracht wurde.

Unter diesen Voraussetzungen kann der Senat zurzeit keine abschließende Einschätzung zu den Chancen für eine europäische Zustimmung auf Ratsebene unter Einschluss Deutschlands abgeben oder Aussagen zu möglichen Voraussetzungen einer positiven Entwicklung machen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten steht dem Richtlinienentwurf mit seinen ambitionierten Zielen sehr positiv gegenüber und wünscht eine zügige Verabschiedung, andere, wie z. B. die Tschechische Republik, haben inzwischen zu einzelnen Aspekten ebenfalls eine eher kritische Haltung eingenommen.

Der Senat geht davon aus, dass in den Beratungen des Richtlinienentwurfs im Rat unter tschechischer Präsidentschaft im laufenden ersten Halbjahr und gegebenenfalls unter schwedischer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2009 insbesondere die sorgfältige Erarbeitung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, vor allem in den von der Richtlinie berührten Kompetenzbereichen der Mitgliedstaaten, im Vordergrund der Diskussion stehen wird. Dazu gehören die Bereiche der Sozialschutzsysteme und der sozialen Eingliederung, der Bildungs- und Gesundheitsbereich sowie spezifische Aspekte von finanziellen Dienstleistungen. Wichtig wird auch die Festlegung von klaren Ausnahmereglungen (z. B. bei Privatgeschäften) sein. Für den Bereich der Bekämpfung von Diskriminierung für die Gruppe der behinderten Menschen ist die Berücksichtigung der von vielen Mitgliedstaaten bereits unterzeichneten UN-Konvention („Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ vom 13. Dezember 2006) mit den entsprechenden Verpflichtungen zu beachten. Auch Deutschland hat diese UN-Konvention ratifiziert.

6. Wie beurteilt der Senat die Gefahr, dass Deutschland sich mit einer strikten Ablehnung der Richtlinie von den übrigen EU-Staaten isoliert?

Die ablehnende Haltung der Bundesregierung, die auch kritische Positionen des mit Mehrheit – ohne Unterstützung Bremens – abgestimmten Bundesratsbeschlusses vom 19. September 2008 aufnimmt, fand in der Anfangsphase der Beratungen auf Ratsebene wenig Unterstützung bei den übrigen Mitgliedstaaten. Die Vorlage des Richtlinienentwurfs war im Grundsatz begrüßt worden, allerdings generell mit einem Vorbehalt von notwendigen Klärungen von Einzelfragen des Entwurfs.

Die artikelbezogene Beratung des Richtlinienentwurfs und die beiden Aussprachen auf EU-Ministerebene unter französischer Präsidentschaft 2008 haben dann allerdings eine sehr differenzierte vorläufige Bewertung und einen erheblichen, weiter bestehenden Klärungsbedarf vonseiten der Mitgliedstaaten in Rechts- und Sachfragen deutlich gemacht. Die Aussprache im Rat der Beschäftigungs-, Sozial- und Gleichstellungsminister vom 17. Dezember 2008 über den Bericht der französischen Präsidentschaft zum Sachstand der Beratungen des Richtlinienentwurfs verzichtete daher auch auf die Benennung von negativen oder positiven Positionen der Mitgliedstaaten und unterstrich die Notwendigkeit, im weiteren Beratungsverfahren insbesondere die Bemühungen um eine Klärung von rechtlichen Aspekten des Entwurfs fortzuführen. Von einzelnen Mitgliedstaaten wurde die Notwendigkeit der weiteren umfassenden Prüfung und Beratung auf nationaler Ebene betont, für die im Rahmen der weiteren Beratung unter der tschechischen Präsidentschaft ausreichend Zeit eingeräumt werden müsse.

Dieser Bitte hat der Ratsvorsitz inzwischen entsprochen und mitgeteilt, dass die Beratung des Entwurfs auf Ratsebene voraussichtlich erst im April 2009 wieder aufgenommen werden wird. Damit ist der weitere Verlauf der Beratungen offen und eine politische Positionierung der Mitgliedstaaten noch nicht eindeutig erkennbar.

7. In welchen Bereichen geht die beabsichtigte Richtlinie über deutsches Recht hinaus? Wo sieht der Senat Handlungsbedarf für die Gleichstellung der in der Richtlinie angesprochenen Personengruppen?

Ziel des Richtlinienvorschlags ist die Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Bereichen außerhalb des Arbeitsmarkts. Er dient der Ergänzung des zum Schutz vor Diskriminierungen bereits bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Rahmens. Den bestehenden Rechtsrahmen hat die Bundesrepublik Deutschland mit Gesetz vom 14. August 2006 (BGBl. 2006 I. S. 1897) umgesetzt. Wichtigster Bestandteil dieses Gesetzes ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Das AGG geht bereits über den bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Rahmen hinaus und erfasst auch Gegenstände, die jetzt im Richtlinienvorschlag enthalten sind.

Der Richtlinienvorschlag hätte jedoch in einigen Bereichen weitergehende Auswirkungen, insbesondere auf das deutsche Zivilrecht.

Die in § 20 AGG zugelassenen Ausnahmen für bestimmte besondere Fallkonstellationen wären nach dem Richtlinienvorschlag nicht in gleichem Umfang möglich und müssten einschränkend angepasst werden.

Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe a des Richtlinienvorschlags verpflichtet alle Anbieter von Waren und Dienstleistungen im Voraus, diese in einer Form auf den Markt zu bringen, die eine Nutzung durch Menschen mit Behinderungen ermöglicht. Dies geht über das einzelfallbezogene Benachteiligungsverbot nach dem AGG hinaus und dürfte viele insbesondere kleine Anbieter überfordern.

Nach Artikel 7 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags wäre ein Verbandsklagerecht einzuführen, das weit über die in § 23 AGG vorgesehene Mitwirkung von Antidiskriminierungsverbänden hinausginge.

Die in Artikel 8 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Beweislastumkehr tritt bereits ein, wenn die Tatsache einer Diskriminierung glaubhaft gemacht wird. Nach § 22 AGG hingegen müssen die Indizien, die eine Diskriminierung vermuten lassen, bewiesen werden.

Der Senat bemisst der präventiven Verhinderung von Benachteiligung oder Diskriminierung wegen Alter, Behinderung, Religion, Weltanschauung und sexueller Identität eine hohe Bedeutung zu sowie der Umsetzung angemessener Vorkehrungen in allen Lebensbereichen, die einer strukturellen Benachteiligung der erwähnten Gruppen entgegenwirken.

Informations- und Öffentlichkeitsarbeit ist nach Ansicht des Senats ein wichtiger Baustein, Vorurteilen zu begegnen, Informationsdefizite abzubauen und Wertschätzung zu fördern: Dazu gehören beispielsweise Altenpläne der beiden Stadtgemeinden, die Konzeption zur Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen oder zentrale Ansprechpartner wie der Landesbehindertenbeauftragte, Seniorenvertretung, Beratungsstellen für Migranten und Selbsthilfegruppen.

Ein Netz von Beratungsstellen für die verschiedenen Personengruppen in den Städten Bremen und Bremerhaven soll Betroffene bestärken und unterstützen, sich gegen Benachteiligung oder Diskriminierung zur Wehr zu setzen. Der Senat wird auch in Zukunft dafür eintreten, dieses Beratungsnetz zu erhalten und, wenn nötig, zu erweitern und ein Klima der Akzeptanz der genannten Gruppen weiterhin zu fördern und entsprechende Maßnahmen der Beseitigung oder Verhinderung von Benachteiligung zu unterstützen.

Für die Unterscheidung zwischen angemessener Berücksichtigung des Alters und faktischer Diskriminierung – beispielsweise bei Dienstleistungen von Banken und Versicherungen – wird durch die vorgeschlagene Richtlinie 2008/0140 (CNS) keine eindeutige Grundlage gegeben. Die Bundesregierung weist in der Unterrichtung des Bundesrats (Drucksache 499/08) darauf hin, dass die europäische Kommission mit der Versicherungs- und Bankenbranche in Dialog treten wird. Der Senat unterstützt dieses Vorhaben ausdrücklich.