



Stellungnahme des Deutschen Frauenrates

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien (BT-Drucksache 15/4538)

Entwurf Riedel (Stand: Korrektur vom 18.2. + Faber + Kathmann) 17.2.2005 – abgestimmt mit HE)

Grundsätzliche Vorbemerkung

Der DEUTSCHE FRAUENRAT begrüßt den vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien (E-ADG) als einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer diskriminierungsfreien Zivilgesellschaft. Besonders erfreulich ist in diesem Zusammenhang, dass der Entwurf in Erwartung der noch nicht erlassenen Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (*Vorschlag vom 5. November 2003 – KOM(2003) 657 endgültig – Fassung vom 6. Oktober 2004*) auch das Merkmal Geschlecht in den zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz einbezieht. So konnte es gelingen, im Sinne einer einheitlichen und praktikablen Lösung alle Diskriminierungsmerkmale des Art. 13 EG-Vertrag (Amsterdamer Fassung) aufzunehmen und mit zwei Ausnahmen (Nahbereich und Bereich Familien- und Erbrecht) auch alle Diskriminierungsbereiche zu berücksichtigen.

Da Diskriminierungen sich häufig nicht auf tatsächliche Unterschiede, sondern auf zugeschriebene oder zugewiesene Merkmale beziehen (d.h. wenn das Vorliegen eines Merkmals unterstellt und sodann deswegen diskriminiert wird), ist von besonderer Bedeutung, dass § 7 E-ADG Abs. 1 im 2. Halbsatz auch diesen Fall zumindest für das Arbeitsrecht regelt. Das dort formulierte Verbot der Ungleichbehandlung wegen zugewiesener Merkmale entlastet die/den von Diskriminierung Betroffene(n) von der Beweisführung, dass eines der aufgezählten Merkmale tatsächlich auf sie/ihn zutrifft. Die Regelung sollte auch für den allgemeinen Zivilrechtsverkehr Geltung haben.

Mit dem Gesetzentwurf wird ein schwieriger gesellschaftlicher Bereich justiziabel gemacht. Insgesamt ist zu hoffen, dass das ADG nicht nur der/dem Einzelnen die Durchsetzung ihrer/seiner Rechte erleichtern, sondern auch das gesellschaftliche Anliegen, in der Bundesrepublik eine Kultur der Diskriminierungsfreiheit zu fördern, nachdrücklich unterstützen wird. Benachteiligungsschutz und Diskriminierungsfreiheit werden ein großes Potenzial an Motivation und Innovation freisetzen.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT tritt mit Entschiedenheit der Behauptung entgegen, der Gesetzentwurf belaste durch Überregulierung den Wirtschaftsstandort Deutschland. Der Entwurf enthält keine Regelungen, die ein Übermaß an Verwaltungsaufwand erfordern. Er ist auch nicht geeignet, eine Prozessflut mit hohen Schadenseratzforderungen auszulösen. Insbesondere schränkt er auch nicht in verfassungswidriger Weise die Vertragsfreiheit ein, son-

dem konkretisiert sie vielmehr im Lichte der Verfassung. Diese Konkretisierung erfolgt durch Regelungen zur Wahrung zivilisatorischer Mindeststandards gegenüber solchen Personen, die aufgrund bestimmter (tatsächlicher oder zugeschriebener) Merkmale üblicherweise diskriminiert werden.

Der DEUTSCHE FRAUENRAT hat gleichwohl Präziserungs- und Ergänzungswünsche:

§ 21 E-ADG Zulässige unterschiedliche Behandlung

Der Regelbeispielkatalog für die sachliche Rechtfertigung unterschiedlicher Behandlung ist nach Auffassung des DEUTSCHEN FRAUENRATES in Nr. 1 zu wenig konkret und vor allem zu paternalistisch formuliert: Erwachsenen Menschen ist zuzutrauen, dass sie Gefahren selbst erkennen und damit umzugehen wissen. Zur Rechtfertigung einer unterschiedlichen Behandlung wegen des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, der sexuellen Identität, des Alters oder einer Behinderung muss eine **erhebliche** Gefahr für Gesundheit oder Leben bestehen. § 21 Nr. 1 E-ADG, der hauptsächlich Menschen mit Behinderung oder von Gewalt betroffene Frauen schützen soll (Begründung zu §21 Nr.1 E-ADG) sollte daher wie folgt geändert werden:

"Eine Verletzung des Benachteiligungsverbotes ist nicht gegeben, wenn eine unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Identität oder des Geschlechts aus einem sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Ein sachlicher Grund kann insbesondere vorliegen, wenn die unterschiedliche Behandlung

1. für die Vermeidung einer erheblichen Gefährdung der Gesundheit oder des Lebens notwendig ist oder gesetzliche Unfallverhütungsvorschriften es erfordern;"

Der DEUTSCHE FRAUENRAT begrüßt es, dass in §21 Abs. 5 E-ADG die Versicherungswirtschaft einbezogen wird. Insbesondere in der privaten Krankenversicherung, wo die statistisch höhere Lebenserwartung der Frauen durch lebenslange Prämienzahlung kompensiert wird, haben bisher die Versicherer höhere Beiträge für Frauen im Wesentlichen mit unbewiesenen Behauptungen hinsichtlich der von Frauen verursachten höheren Krankheitskosten gerechtfertigt. Ein solches Vorgehen wird durch die vorgesehene Regelung erschwert: eine Risikobewertung, die auf relevanten und versicherungsmathematischen Daten beruht, schafft Transparenz und macht damit eine gegebenenfalls auf das Geschlecht bezogene Diskriminierung offensichtlich. Logische Konsequenz dieser Offenlegung muss das gesetzliche Verbot geschlechterdifferenzierender Tarife sein.

§ 24 E-ADG Antidiskriminierungsverbände

Der DEUTSCHE FRAUENRAT bedauert, dass Verbände kein eigenes Klagerecht erhalten. Wenn Verbände nur (unter bestimmten Voraussetzungen und ohne damit gegen das Rechtsberatungsmisbrauchsgesetz zu verstoßen) **Beistand leisten** können in Verfahren, die keinem Anwaltszwang unterliegen, bleibt diese Möglichkeit deutlich hinter dem Recht auf Prozessvertretung im Wege der **Verbandsklage** zurück.

Die Verbandsklage ist in anderen Gesetzen¹ durchaus vorgesehen und hat bisher auch keine verheerenden Wirkungen auf „weite Bereiche des Alltags- und Wirtschaftslebens“ entfaltet, wie sie in der Plenarsitzung des Deutschen Bundestages am 21.1.2005 schon für die vergleichsweise schwache Form des in § 24 E-ADG vorgesehenen Beistandes prognostiziert wurden. Die Verbandsklage wurde zum Schutz der Schwächeren eingeführt und dient zugleich der Stärkung der rechtsfähigen Verbände bei der Durchsetzung ihrer politischen

¹ § 8 Abs. 4 Handwerksordnung, § 13 UWG (Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb), § 33 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen); § 63 SGB IX (Behindertengleichstellungsgesetz)

Ziele. Der Wirtschaft hat sie bisher nicht geschadet. Für die Menschen mit Behinderung wurde sie mit Inkrafttreten des SGB IX zum 1.7.2001 eingeführt. Das Instrument hat sich bewährt uns sollte auch im Antidiskriminierungsgesetz Einzug halten.

Antidiskriminierungsverbände können eine Klage zwar unterstützen, nicht aber im eigenen Namen und mit Wirkung für alle vergleichbaren Fälle Rechte von Verbandsangehörigen geltend machen. Dies reicht nach Meinung des Deutschen Frauenrates nicht aus.

§ 26 E-ADG Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Der Deutsche Frauenrat begrüßt die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle und deren grundsätzliche Zuständigkeit für alle Diskriminierungsmerkmale. Damit erkennt der Gesetzgeber an, dass Diskriminierungen häufig nicht einem Merkmal zuzuordnen sind.

Die geplante Antidiskriminierungsstelle hat eine wichtige Funktion in der Beratung und Begleitung Betroffener in Einzelfällen. Sie soll eine deutliche Unterstützung des Individualrechtsschutzes darstellen, indem sie allen von Diskriminierung Betroffenen den Zugang zum Recht erleichtert. Da sie zudem Untersuchungen zu Diskriminierung wegen des Geschlechts, wegen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität durchführt, nimmt sie umfassende Aufgaben wahr, die sich auch in einer **angemessenen personellen und sachlichen Ausstattung der Stelle** niederschlagen müssen. Diese Ausstattung ist erforderlich, damit umfassende Daten gesammelt werden können als Grundlagen für die Benennung diskriminierender Strukturen. Dieses Datenmaterial ist Voraussetzung einer erfolgreichen Prozessführung im jeweiligen Einzelfall wie auch der politischen Arbeit im Interesse einer diskriminierungsfreien Zivilgesellschaft.

Der Deutsche Frauenrat hätte sich für die Antidiskriminierungsstelle ein eigenständiges Klagegerecht gewünscht. Er hält es für erforderlich, da die Stelle nur so ihre Aufgaben in wesentlichen Fällen von Diskriminierung - und zwar nicht nur in Einzelfällen sondern auch bei struktureller Diskriminierung - erfüllen kann.

§ 27 E-ADG Rechtsstellung der Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Arbeit ist die Unabhängigkeit der Stelle. Das Vorschlagsrecht für die Besetzung der Leitung sollte nicht die Bundesregierung sondern der Bundestag haben.

Außerdem sollte die Amtszeit der Diskriminierungsstelle des Bundes von der Legislaturperiode abgekoppelt werden (§ 27 Abs. 3 Nr.1 E-ADG). Stattdessen sollte das Gesetz eine feste Amtsperiode vorsehen; dabei wird eine Anlehnung an die Regelung zum Bundesdatenschutzbeauftragten (§ 22 Abs. 3 BDSG) empfohlen.

Darüber hinaus wäre es jedoch wichtig, der Leitung der Antidiskriminierungsstelle ein **Mitentscheidungsrecht bei der Personalauswahl** einzuräumen. Dies könnte durch eine Regelung in Anlehnung an § 22 Abs. 5 S. 4 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), welcher besagt, dass die Stellen im Einvernehmen mit dem Bundesbeauftragten zu besetzen sind, geschehen.

Weiterhin hält der DEUTSCHE FRAUENRAT es für geboten, in § 27 eine Regelung ähnlich der des § 31 Abs. 2 Satz 3 E-ADG aufzunehmen, die Geschlechtergerechtigkeit bei der Personalauswahl gewährleistet. Die Vorschrift wäre zu ergänzen um die angemessene Repräsentanz der TrägerInnen von Diskriminierungsmerkmalen im Sinne eines „Diversity-Ansatzes“ (s. Anmerkung zu § 31 E-ADG).

§ 28 E-ADG Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Der Auftrag der Stelle als Ombudsstelle zur Unterstützung von diskriminierten Personen muss nach Auffassung des DEUTSCHEN FRAUENRATES deutlich gestärkt werden. Es reicht nicht aus, wenn nach § 28 Abs. 2 Satz 1 E-ADG die Antidiskriminierungsstelle des Bundes lediglich über die rechtlichen Möglichkeiten **informiert** und **Beratung durch andere Stellen vermittelt im Interesse einer gütlichen Streitbeilegung**. Vielmehr muss die Stelle selbst Betroffene bei der Durchsetzung der durch das E-ADG etablierten individuellen Rechtsansprüche unterstützen können, indem sie betroffenen Gruppen den Zugang zur Rechtsverfolgung und -durchsetzung erleichtert. Insbesondere aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass die Stelle kein konkretes Beratungsmandat in allen Diskriminierungsmerkmalen hat: sie kann allgemein und umfassend über etwaige Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung informieren und gegebenenfalls zur Einzelfallberatung an andere Stellen vermitteln. Damit ist ihre Unterstützungsfunktion eingeschränkt.

Wenn die Antidiskriminierungsstelle Betroffene zur eigentlichen Beratung weiterleiten soll an Stellen des Bundes, der Länder oder Kommunen und Antidiskriminierungsverbände, kann deren Arbeit nur dann effektiv sein, wenn sie mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet werden. Dies ist jedoch bisher nicht vorgesehen. In der gegenwärtigen Form besteht die Gefahr, dass die institutionelle Komponente des Diskriminierungsschutzes leer läuft.

Die **Weiterleitungspflicht** des § 28 Abs. 2 S. 2 E-ADG ist für die praktische Anwendung zu wenig konkret beschrieben. Es ergibt sich zum Beispiel bei Mehrfachdiskriminierungen wegen des Geschlechts, der ethnischen Herkunft und einer Behinderung die Frage der Zuständigkeit. Außerdem muss sichergestellt werden, dass bei Vorliegen mehrerer Diskriminierungsmerkmale die von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes angewiesene d.h. in der Hauptsache zuständige Stelle, auch Beratungskompetenz vorhält für die übrigen Diskriminierungsmerkmale.

Unter dem Gesichtspunkt der **Unabhängigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes** ist die Weiterleitungspflicht bedenklich, da die Auferlegung einer Handlungspflicht gegenüber anderen öffentlichen Stellen (und damit die faktische Nachordnung der Diskriminierungsstelle) sich mit der Unabhängigkeit in der Behandlung von Einzelfällen nicht verträgt.

Solange es keinen verlässlichen Unterbau gibt, muss eine mit den Belangen des **Datenschutzes und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts** vereinbare Regelung getroffen werden für die Sachbearbeitung, sofern sie nicht durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes selbst durchgeführt wird.

Fazit: Der DEUTSCHE FRAUENRAT tritt dafür ein, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes so auszustatten, dass sie tatsächlich in allen vorgesehenen Fällen der Diskriminierung selbst umfassend beraten kann. Zumindest ist § 28 Abs. 2 S. 2 E-ADG dahingehend abzuändern, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes Anliegen von Einzelpersonen an die genannten Stellen nur dann weiterleiten kann, soweit die betroffene Person zustimmt und die unabhängige und sachgerechte Bearbeitung des Falles gewährleistet ist. Insbesondere im Hinblick auf den Datenschutz und das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen kann eine pauschale **Weiterleitungspflicht** nicht aufrechterhalten werden. Die Weiterleitung ist vielmehr in die freie Entscheidung des oder der Betroffenen zu stellen. Wünscht diese/r die Behandlung ihrer/seiner Sache durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, muss diese tätig werden.

Auch die **Berichtspflicht** der Stelle sollte von der Legislaturperiode abgekoppelt werden (§ 28 Abs. 4 E-ADG) - hier ist wie im Zusammenhang mit der Leitung der Stelle im Interesse ihrer unabhängigen Arbeit eine deutliche Distanz zur jeweiligen Regierungsmehrheit zu gewährleisten.

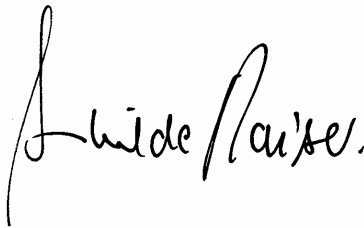
§ 31 E-ADG Beirat

Die Besetzung des Beirates sollte sicherstellen, dass alle von Diskriminierung i.S.d. § 1 E-ADG betroffenen Gruppen unter Berücksichtigung von Selbstorganisationen im Beirat angemessen repräsentiert sind. Diese Strategie der „Diversity“ hat sich bekanntlich in der Wirtschaft als Marketinginstrument bewährt. Sie sollte durch eine Präzisierung in § 31 Abs. 2 S. 2 E-ADG auch in das Antidiskriminierungsgesetz Einzug halten.

Weiter fordert der DEUTSCHE FRAUENRAT eine klare Regelung der **Kompetenzen** des Beirates über die in § 31 Abs. 1 Satz 2 E-ADG getroffene Regelung hinaus. So wäre z.B. ein Initiativrecht des Beirates für Studien bzw. eine frühzeitige und maßgebliche Beteiligung bei der Vergabe von Studien von besonderer Bedeutung.

Das **Berufungsrecht** des BMFSFJ (§ 31 Abs. 2 E-ADG) ist gleichfalls zu konkretisieren. Hier wäre festzuschreiben, wer vorschlagsberechtigt ist und nach welchen Kriterien die Beiratsmitglieder berufen werden, welche fachlichen Voraussetzungen - neben dem Kriterium der Betroffenheit - gefragt sind und wie lange die Amtszeit der Beiratsmitglieder dauert. Hier sieht der DEUTSCHE FRAUENRAT erheblichen Ergänzungsbedarf. Aus unserer Sicht wäre denkbar, eine bestimmte Anzahl der Plätze im Beirat für „gesetzte“ Organisationen vorzusehen und die anderen Plätze in einem Rotationsverfahren zu besetzen.

Berlin, den 28.2.2005



Brunhilde Raiser

Vorsitzende

DEUTSCHER FRAUENRAT