

GLEICHBEHANDLUNG

AUSSERHALB VON BESCHÄFTIGUNG UND BERUF

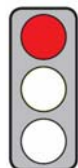
Stand: 20.08.08

KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Der Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung soll ausgeweitet werden und auch Bereiche außerhalb von Beschäftigung und Beruf umfassen.

Betroffene: Alle Gewerbetreibenden; potentielle Opfer von Diskriminierungen.

Pro: –



Contra: (1) Der Vorschlag führt in den Mitgliedstaaten, die ihre Gesetzgebung gegen Diskriminierung noch nicht so stark ausgebaut haben wie Deutschland, zu massiven Eingriffen in die wirtschaftliche Freiheit.

(2) Der Vorschlag ist mit nicht vorhersehbaren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden, verschlechtert die Rechtssicherheit und erhöht den Bürokratieaufwand.

(3) Er greift übermäßig in die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten ein.

Änderungsbedarf: Der Vorschlag sollte zurückgenommen werden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2008) 426 vom 02.07.08 für eine **Richtlinie** des Rates zur **Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung** ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung

Kurzdarstellung

► Geltungsbereich und Grundsatz der Gleichbehandlung

- Der Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung soll auf folgende Bereiche erstreckt werden:
 - den „Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste“,
 - die „sozialen Vergünstigungen“,
 - die Bildung sowie
 - den „Zugang zu und die Versorgung mit [allen] öffentlich zugänglichen und gewerblich angebotenen Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum“. (Art. 3 Abs. 1)
- Die Richtlinie erfasst
 - Situationen, in denen eine Person eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person in vergleichbarer Situation erfahren würde (sog. unmittelbare Diskriminierung);
 - Situationen, in denen „dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren“ eine Person benachteiligen können (sog. mittelbare Diskriminierung). (Art. 2 Abs. 2)
- Kirchliche Einrichtungen sind vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen (Art. 3 Abs. 4).
- Die Mitgliedstaaten können bestimmte Ungleichbehandlungen ausdrücklich gestatten. Zulässig sind danach Ungleichbehandlungen:
 - aufgrund des Alters, wenn diese „durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt“ sind und „zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich“ sind. Insbesondere können „Altersgrenzen für den Zugang zu sozialen Vergünstigungen, zur Bildung und zu bestimmten Gütern und Dienstleistungen“ vorgesehen werden. (Art. 2 Abs. 6)
 - aufgrund des Alters oder einer Behinderung bei der Bereitstellung von Finanzdienstleistungen, wenn diese verhältnismäßig und zentrale Faktoren bei der Risikobewertung sind (Art. 2 Abs. 7).
 - aufgrund der Religion oder Weltanschauung beim Zugang zu Bildungseinrichtungen (Art. 3 Abs. 3).

► Besonderer Schutz für Menschen mit Behinderungen

- Für Menschen mit Behinderungen erstreckt sich der Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang ausdrücklich auch auf Transportmittel (Art. 4 Abs. 1 lit. a).
- Eine Diskriminierung wegen einer Behinderung liegt vor, wenn im Einzelfall „angemessene Vorkehrungen“ zum behinderungsfreien Zugang nicht gewährleistet werden (Art. 2 Abs. 5).
- Die erforderlichen Maßnahmen für diskriminierungsfreien Zugang müssen „im Voraus vorgesehen“ werden. Sie haben gegebenenfalls „angemessene Veränderungen und Anpassungen“ zu beinhalten. (Art. 4 Abs. 1 lit. a)

- Für einen diskriminierungsfreien Zugang erforderliche Anpassungs- und Umbaumaßnahmen dürfen
 - die Anbieter von Gütern nicht unverhältnismäßig belasten;
 - keine „grundlegende Veränderung des Sozialschutzes, der sozialen Vergünstigungen, der Gesundheitsdienste, der Bildung oder der betreffenden Güter und Dienstleistungen zur Pflicht machen oder die Bereitstellung von entsprechenden Alternativen erfordern“ (Art. 4 Abs. 1 lit. a).
 - Wenn ein diskriminierungsfreier Zugang nicht „im Voraus vorgesehen“ ist, muss er im konkreten Fall im Rahmen des Verhältnismäßigen nachträglich bei Bedarf gewährleistet werden (Art. 4 Abs. 1 lit. b).
 - Die Verhältnismäßigkeit richtet sich insbesondere nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Anbieters und des Vorteils für den Menschen mit Behinderung. Belastungen sind nicht unverhältnismäßig, wenn sie durch staatliche Maßnahmen ausgeglichen werden. (Art. 4 Abs. 2)
- **Rechtsschutz gegen Ungleichbehandlung**
- Die Mitgliedstaaten müssen Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zur Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen wegen Diskriminierungen einführen (Art. 7 Abs. 1).
 - Die Mitgliedstaaten können Fristen zur Geltendmachung von Ansprüchen einführen (Art. 7 Abs. 3).
 - Verbände und andere Organisationen müssen sich im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung am Verfahren beteiligen können (sog. unechtes Verbandsklagerecht, Art. 7 Abs. 2).
 - Es genügt, wenn der Kläger Tatsachen glaubhaft behauptet, die eine Diskriminierung vermuten lassen. Dann obliegt es dem Beklagten zu beweisen, dass er den Kläger nicht diskriminiert hat. (sog. Beweislastumkehr; Art. 8 Abs. 1)
 - Die Beweislastumkehr gilt auch für Verbände, die sich an einem Verfahren beteiligen (Art. 8 Abs. 5).
 - Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass folgende Regelungen, die dem Grundsatz der Gleichbehandlung widersprechen, für nichtig erklärt werden bzw. erklärt werden können oder geändert werden:
 - Rechts- und Verwaltungsvorschriften,
 - vertragliche Bestimmungen,
 - „Betriebsordnungen“ und
 - Statuten von Vereinigungen mit oder ohne Erwerbszweck (Art. 13).
- **Sonstige Bestimmungen**
- Die Mitgliedstaaten dürfen strengere Schutzvorschriften erlassen (Art. 6 Abs. 1).
 - Die Mitgliedstaaten dürfen die Richtlinie nicht zum Anlass nehmen, ein bestehendes höheres Schutzniveau abzusenken (Art. 6 Abs. 2).
 - Die Mitgliedstaaten müssen Stellen benennen, die für die Verwirklichung der Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung zuständig sind (Art. 12).
 - Zur Durchsetzung der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen festlegen (Art. 14).
 - Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Annahme umsetzen (Art. 15).

Änderung zum Status quo

- Bisherige EU-Richtlinien gegen Antidiskriminierung außerhalb des Berufslebens beschränkten sich auf Diskriminierungen wegen des Geschlechts und der ethnischen Herkunft. Mehrere Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) haben in ihrer einschlägigen Gesetzgebung aber schon früh auch die Diskriminierungstatbestände erfasst, die in der vorgeschlagenen Richtlinie behandelt werden.
- Antidiskriminierungsstellen, Rechtsschutzmöglichkeiten, unechtes Verbandsklagerecht und Beweislastumkehr gibt es bereits aufgrund der früheren Antidiskriminierungsrichtlinien.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission führt an, dass nur gemeinschaftsweite Maßnahmen einen Mindeststandard an Schutz vor Diskriminierungen in allen Mitgliedstaaten sicherstellen können.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Das europäische Parlament hat in einer Entschließung vom 20. Mai 2008 die Ausdehnung des bestehenden Antidiskriminierungsrechts gefordert.

Rat – „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“
Offen.

Stand der Gesetzgebung

02.07.08 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit

Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (federführend),
Berichterstatter N.N.; Beschäftigung und Soziales; Binnen-
markt und Verbraucherschutz; Kultur und Bildung; Rechte der
Frau und Gleichstellung der Geschlechter

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Entscheidungsmodus im Rat:

Vorschlag noch nicht an die Ausschüsse überwiesen

Einstimmigkeit: Die Bundesregierung besitzt ein Veto-Recht.

Formalien

Kompetenznorm:

Art der Gesetzgebungskompetenz:

Verfahrensart:

Artikel 13 EGV (Antidiskriminierung)

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Artikel 192 EGV (Konsultationsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Richtlinie schreibt vor, dass, auch für Behinderte, den freien Zugang zu Gebäuden, Wohnraum und Transportmitteln möglich sein muss. Sie greift damit massiv in die wirtschaftliche Freiheit ein. Die Vorgabe des diskriminierungsfreien Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen **kommt** faktisch **einem hoheitlich verfügbaren Kontrahierungszwang gleich. Anbieter von Gütern und Dienstleistungen können ihre Vertragspartner damit nicht länger frei (ab)wählen.**

Selbst wenn fast alle Mitglieder der Gesellschaft eine Präferenz dafür hätten, Diskriminierung vollständig zu beseitigen, wären dafür Eingriffe in die Vertrags- und Verhaltensfreiheit nur in Ausnahmefällen notwendig. Denn soweit keine Marktmacht in Form von Monopolen vorliegt, würden bereits die Marktkräfte das Verhalten der Diskriminierenden abstrafen.

Es ist allerdings sehr fraglich, ob in allen Mitgliedstaaten der EU eine starke Präferenz zum Abbau jeglicher Diskriminierungen vorliegt. **Der Vorschlag scheint daher über die Drohung mit hoheitlichem Eingreifen eine „Umerziehung“ der Gesellschaft anzustreben. Dies ist in einer freiheitlich verfassten Ordnung überaus fragwürdig.**

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Richtlinie senkt die Effizienz: Sie kann zu umfangreichen baulichen Maßnahmen führen, die es ohne hoheitliche Pflicht nicht geben würde, weil dem jeweiligen Betreiber dazu die wirtschaftlichen Anreize fehlen. Zu diesen baulichen Maßnahmen, die Menschen mit Behinderungen einen diskriminierungsfreien Zugang etwa zu Restaurants oder Verkehrsmitteln gewährleisten sollen, gehört sogar der verpflichtende Umbau bereits bestehender Infrastruktur, soweit dies „angemessen“ ist und keine „unverhältnismäßige Belastung“ verursacht. Besonders schädlich ist die Vorschrift, dass Maßnahmen bereits „im voraus vorgesehen“ werden müssen, **unabhängig davon, ob eine Nachfrage zum Zugang von Kunden mit Behinderungen überhaupt vorliegt.**

Die Richtlinie steigert darüber hinaus **den bürokratischen Aufwand:** Die Beweislastumkehr **zwingt** die Anbieter von Gütern und Dienstleistungen **zu einer systematischen und umfassenden Dokumentation und Archivierung** der eigenen Beweggründe für die Auswahl der Vertragspartner.

Die Vielzahl nicht definierter unbestimmter Rechtsbegriffe, insbesondere beim Schutz Behinderter, **führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit.** Dadurch entstehende zusätzliche Kosten für Rechtsstreitigkeiten können zu steigenden Preisen und/oder einem eingeschränkten Güterangebot führen.

Besonders aufwendig dürfte die Richtlinie vor allem für **Versicherungen** werden: Diese **müssen** die unterschiedliche Behandlung ihrer Kunden – etwa **bei der Höhe der Versicherungsprämien** – rechtfertigen können, indem sie **nachweisen, dass keine Diskriminierung aufgrund des Alters oder einer Behinderung vorliegt.** Dieser erhöhte Verwaltungsaufwand führt zu höheren Prämien, die von den Versicherungsnehmern zu tragen sind. Auch auf Vereine kommen Kosten zu: Zur Vorbeugung von Schadenersatzansprüchen empfiehlt sich eine Prüfung ihrer Satzungen auf Vereinbarkeit mit der Richtlinie.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Bauliche Maßnahmen, Bürokratieaufwand und Rechtsunsicherheit verteuern das Angebot von Gütern und Dienstleistungen und verursachen so Wachstumsverluste. Zugleich sinkt damit die Produktivität der Arbeitskräfte, so dass bei konstanten Löhnen auch das Beschäftigungsniveau sinken wird.

Folgen für die Standortqualität Europas

Der Vorschlag wirkt sich negativ auf die Standortqualität Europas aus. International mobile Investoren müssen mit Rechtsunsicherheit und mit einem höheren bürokratischen Aufwand rechnen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der „Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“ folgt aus Art. 13 EGV.

Subsidiarität

Der Vorschlag verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip. **Es werden ausschließlich nationale Sachverhalte ohne grenzüberschreitenden Bezug geregelt.** Im Übrigen begründet die Kommission das Regelungsbedürfnis mit Erfahrungen aus der Anwendung der Richtlinien 2000/43/EG und 2004/113/EG. Dabei übergibt sie, dass die Richtlinie 2004/113/EG erst zum 21.12.07 in nationales Recht umzusetzen war. Ausreichende **Erfahrungen, die ein Handeln der EU rechtfertigen, können also noch nicht vorliegen.**

Verhältnismäßigkeit

Die Kommission gibt mit der Beweislastumkehr und der unechten Verbandsklagemöglichkeit die Instrumente zur Gewährung des Rechtsschutzes vor. Damit schreibt sie auch Mitgliedstaaten ein Verbandsklagerecht oder eine Beweislastumkehr vor, deren Rechtstradition solche Instrumente fremd sind. Dieser **Eingriff in die nationalen Prozessordnungen ist unverhältnismäßig.** Als milderer, mindestens ebenso geeignetes Mittel hätte es genügt, den Mitgliedstaaten die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes aufzugeben.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Nach neuester Rechtsprechung des EuGH (Rs. C-303/06, Coleman) kann Ansprüche auf Beseitigung einer Diskriminierung auch jemand erheben, in dessen Person der Diskriminierungsgrund gar nicht gegeben ist (im konkreten Fall eine Angestellte, die darlegte, wegen der Behinderung ihres Kindes im Berufsleben diskriminiert worden zu sein). Es ist im Anschluss an das Coleman-Urteil **nicht ausgeschlossen, dass künftig auch Mieter ohne Behinderung** von einem gewerblichen Vermieter **Umbaumaßnahmen verlangen könnten**, sobald sie einen Menschen mit Behinderung in ihre Wohnung aufnehmen.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sind die Bestimmungen der Richtlinie bereits weitgehend enthalten. Die Richtlinie führt aber im Detail zu nicht unerheblichen Verschärfungen und Risiken.

Die **Richtlinie fügt die Weltanschauung als verbotenen Diskriminierungsgrund im Zivilrechtsverkehr hinzu.** Dadurch wären beispielsweise Zeitungen zum Abdruck von Werbeanzeigen von Personen verpflichtet, deren Weltanschauung sie ablehnen und denen sie sonst jede Zusammenarbeit verweigern würden.

Die Diskriminierungsverbote aus der Richtlinie sollen für alle gewerblichen Vermieter gelten. Darunter fallen auch Vermieter von nur einer Wohnung, wenn sie mit Gewinnerzielungsabsicht handeln. Das AGG dagegen knüpft bisher am Merkmal des Massengeschäfts an (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 AGG) und erfasst unter diesem Begriff Vermieter erst ab 51 Wohnungen (§ 19 Abs. 5 AGG).

Zwar ist es den Mitgliedstaaten erlaubt, **Anpassungs- und Umbaumaßnahmen**, die für einen diskriminierungsfreien Zugang erforderlich sind, **unter einen Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit zu stellen.** Diese Möglichkeit kommt in Deutschland aber nur für die neu von der Richtlinie erfassten Vermieter (bis 50 Wohnungen) in Betracht. Die bisher dem AGG unterliegenden Vermieter (ab 51 Wohnungen) sind ohne Einschränkungen verpflichtet, verbotene Diskriminierungen zu beseitigen (§ 21 Abs. 1 AGG). Hier **könnte ein Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit als – von der Richtlinie verbotene – Absenkung des Schutzniveaus gewertet werden.**

Alternatives Vorgehen

Eine Regulierung auf EU-Ebene ist verfehlt.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die EU könnte für die vom bestehenden Recht noch nicht erfassten Bereiche Vorschriften erlassen.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Vorschlag sieht einen massiven Eingriff in die wirtschaftliche Freiheit vor. Er ist mit nicht vorhersehbaren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden, verringert die Rechtssicherheit und erhöht den Bürokratieaufwand. Zudem greift er übermäßig in die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten ein. Der Vorschlag sollte zurückgenommen werden.