

# Bundesverband

SoVD, Bundesverband · Stralauer Str. 63 · 10179 Berlin



Partner  
in sozialen  
Fragen

## Abteilung Sozialpolitik

Stralauer Straße 63 / Rolandufer  
10179 Berlin

Tel. 030 / 72 62 22-0

Fax 030 / 72 62 22-328

Rückfragen: Sekretariat

Durchwahl: 030 / 72 62 22-122/-123

E-Mail: ragnar.hoenig@sovd.de

Hoe/Mz

**Berlin, 18. Februar 2005**

## ERSTE STELLUNGNAHME

zum Gesetzentwurf

der Abgeordneten Olaf Scholz, Hermann Bachmaier u.a.  
und der Fraktion der SPD

sowie der Abgeordneten Irmingard Schewe-Gerigk, Volker Beck (Köln) u.a.  
und der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### **Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien**

– Drucksache 15/4538 –



## I. Vorbemerkungen

Der Sozialverband Deutschland (SoVD) begrüßt den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien (ADG-E) und anerkennt die Bemühungen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Gleichbehandlungsgebot in Artikel 3 des Grundgesetzes auch im Privatrechtsverkehr Geltung zu verschaffen. Der SoVD unterstützt den vorliegenden Gesetzentwurf insbesondere auch deshalb nachdrücklich, weil er über die rein formale Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben hinausgeht und die **Merkmale Behinderung und Alter** in das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot einbezieht.

Gerade behinderte und ältere Menschen werden im Privatrechtsverkehr immer wieder zahlreichen und vielfältigen Benachteiligungen ausgesetzt. So werden dem SoVD immer wieder Fälle bekannt, in denen behinderten Menschen beispielsweise der Zugang zu Gaststätten oder Hotelbetrieben mit der Begründung verwehrt wird, dass sich nicht behinderte Gäste durch den Anblick behinderter Menschen gestört fühlen könnten. Älteren Menschen wird beispielsweise der Abschluss von Verträgen im Bank- und Versicherungsgewerbe immer wieder und ohne Prüfung des Einzelfalls verweigert.

Diese und andere Beispiele machen deutlich, dass die Beachtung des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots im Verhältnis der Privatpersonen untereinander auch heute noch nicht selbstverständlich geworden ist. Es ist unzutreffend, dass das in **Artikel 3 des Grundgesetzes** geregelte Benachteiligungsverbot einen ausreichenden Schutz vor Diskriminierungen behinderter und älterer Menschen im Privatrechtsverkehr vorsehe. Denn nur die Staatsgewalten sind unmittelbar an das verfassungsrechtliche Benachteiligungsverbot gebunden. Im Verhältnis der Privatpersonen untereinander wirkt das verfassungsrechtliche Benachteiligungsverbot als Grundlage unseres gesellschaftlichen Rechtslebens allenfalls mittelbar über die Auslegung von Verträgen und über die zivilrechtlichen Generalklauseln. Einen effektiven Schutz vor Diskriminierungen stellt diese mittelbare Wirkung der Grundrechte im Privatrechtsverkehr nicht dar.

Eine unmittelbare Verpflichtung der Privatpersonen zur Beachtung des grundgesetzlichen Diskriminierungsverbots ist aus Sicht des SoVD unerlässlich, um den Schutz vor Diskriminierungen und die gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe behinderter und älterer Menschen im täglichen Leben sicherzustellen. Auch wenn die **Vertragsfreiheit** ein Leitprinzip unserer Zivilrechtsordnung darstellt, beansprucht sie auch gegenwärtig **keine grenzenlose Geltung**. Vielmehr sind im Bürgerlichen Gesetzbuch schon heute zahlreiche Regelungen zu finden, die die Vertragsfreiheit auf Grund normativer Wertungen einschränken. Gleiches muss nach Überzeugung des SoVD auch für das grundgesetzliche Diskriminierungsverbot gelten. Die Vertragsfreiheit muss auch dann auf Grenzen stoßen, wenn die Grundrech-

te von Minderheiten in unserer Gesellschaft in nicht zu rechtfertigender Weise verletzt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt im Grundsatz die **langjährige Forderung** des SoVD nach einem zivilrechtlichen Antidiskriminierungsgesetz. Gleichzeitig sieht der SoVD in dem vorliegenden Gesetzentwurf einen entscheidenden Schritt, dem durch die Verfassungsreform 1994 verankerten speziellen Benachteiligungsverbot in Art. 3 des Grundgesetzes gesellschaftliche Relevanz und Akzeptanz zu verschaffen.

Umso besorgter ist der SoVD darüber, dass die Implementierung des Diskriminierungsverbots für behinderte und ältere Menschen in unserer Zivilrechtsordnung immer noch auf Ablehnung stößt. Die hierfür vorgetragenen Argumente, wie beispielsweise die Gefahr einer wachsenden Prozessflut, stellen sich aus Sicht des SoVD im Wesentlichen als bloße **Schutzbehauptungen** dar.

Vor diesem Hintergrund appelliert der SoVD an alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages und insbesondere an die Fraktionen der CDU/CSU sowie der FDP, diesem längst überfälligen Gesetzentwurf nicht die Zustimmung zu verweigern.

## **II. Zum Entwurf im Einzelnen**

Aus Sicht des SoVD ist sehr zu befürworten, dass die beiden umsetzungsbedürftigen Richtlinien (Richtlinie 2000/78/EG und 2000/43/EG) in einem einheitlichen Gesetz umgesetzt werden sollen. Damit kommt der Gesetzgeber einem zentralen Kritikpunkt des SoVD an dem Diskussionsentwurf für ein Zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz vom Dezember 2001 nach. Positiv hervorzuheben ist weiterhin die klare Strukturierung und Gliederung des vorliegenden Gesetzentwurfs.

### **1. Zum zweiten Abschnitt des ADG-E: Schutz der Beschäftigten vor Benachteiligungen**

Der SoVD begrüßt und unterstützt die im zweiten Abschnitt des Entwurfs für ein Antidiskriminierungsgesetz (ADG-E) enthaltenen Regelungen zum Schutz der Beschäftigten vor Benachteiligungen. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben aus der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 werden durch die hier getroffenen Regelungen im Wesentlichen umgesetzt.

#### **a. Zu § 10 ADG-E: Zulässige unterschiedliche Behandlung wegen Alters**

Wenngleich sich § 10 ADG-E inhaltlich an den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben orientiert, regt der SoVD an, die in § 10 ADG-E enthaltenen Gründe für eine unterschiedliche Behandlung wegen des Alters zu überdenken. Auf Bedenken stößt hier insbesondere die in § 10 Nr. 3 ADG-E geregelte Zulässigkeit von **Festsetzungen**

**eines Höchstalters für die Einstellung.** Denn diese stehen im Konflikt zu der richtigen sozialpolitischen Zielsetzung, die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zu erhöhen und das tatsächliche Renteneintrittsalter an die gesetzliche Regelaltersgrenze anzunähern.

**b. Zu § 15 ADG-E: Entschädigung und Schadenersatz**

Soweit in § 15 Abs. 1 ADG-E der Entschädigungsanspruch von Beschäftigten gegen ihren Arbeitgeber wegen einer Verletzung des Benachteiligungsverbots geregelt wird, weist der SoVD darauf hin, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben eine wirksame, verhältnismäßige und **abschreckende Schadenersatzleistung** verlangen (Art. 17 der Richtlinie 2000/78/EG). Zwar lässt eine richtlinienkonforme Auslegung des in § 15 Abs. 1 ADG-E verwendeten Begriffs „angemessen“ durchaus einen weiten Beurteilungsspielraum zu. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der einheitlichen Rechtsanwendung sollte nach Auffassung des SoVD indes eine Klärstellung in § 15 Abs. 1 ADG-E erfolgen.

**2. Zum dritten Abschnitt des ADG-E:  
Schutz vor Benachteiligung im Zivilrechtsverkehr**

Der SoVD befürwortet und unterstützt nachdrücklich, dass die im dritten Abschnitt des ADG-E enthaltenen Regelungen zum Schutz vor Benachteiligungen im Zivilrechtsverkehr über die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben hinausgehen.

**a. Zu § 20 ADG-E: Einbeziehung der Merkmale Behinderung und Alter**

Der SoVD unterstützt die Einbeziehung der **Merkmale Behinderung und Alter** in das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot (§ 20 in Verbindung mit § 1 ADG-E) nachdrücklich. Eine rein formale Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft hätte zur Folge, dass sich behinderte und ältere Menschen nicht auf das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot berufen könnten. Die zahlreichen und vielfältigen Benachteiligungen, die gerade behinderte und ältere Menschen im Privatrechtsverkehr immer wieder erleben müssen, würden damit durch die Einschränkung des zivilrechtlichen Benachteiligungsverbots „legitimiert“.

Den „**unzulässigen Eingriff in die Vertragsfreiheit**“, der häufig von Gegnern der Einbeziehung der Merkmale Behinderung und Alter in das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot vorgetragen wird, vermag der SoVD nicht zu erkennen. Denn eine „grenzenlose Vertragsfreiheit“ ist auch unserer gegenwärtigen Zivilrechtsordnung unbekannt. Das Bürgerliche Gesetzbuch sieht vielmehr zahlreiche Regelungen vor, die die Vertragsfreiheit auf Grund normativer Wertungen einschränken.

Auch die Befürchtung einer „**Prozessflut**“ ist nach Überzeugung des SoVD unbegründet. Denn auch die Umsetzung des Bundesbehindertengleichstellungsgesetzes (BGG) vom 1. Mai 2002 hat nicht zu der vielfach befürchteten Prozessflut geführt. Nach Auffassung des SoVD handelt es sich hierbei um bloße Schutzbehauptungen.

Schließlich räumt das ADG-E dem zivilrechtlichen Verbot von Benachteiligungen behinderter und älterer Menschen auch keinen absoluten Vorrang ein. Vielmehr soll eine verbotene Benachteiligung nicht bereits mit der Feststellung einer zivilrechtlichen Ungleichbehandlung behinderter oder älterer Menschen vorliegen, sondern erst, wenn diese Ungleichbehandlung nicht aus einem sachlichen Grund gerechtfertigt ist (§ 21 ADG-E).

#### **b. Zu § 21 ADG-E: Zulässige unterschiedliche Behandlung**

Das ADG-E orientiert sich somit an der unserer Rechtsordnung bekannten zweistufigen Prüfung. Die Verletzung des Benachteiligungsverbots setzt sowohl die Feststellung einer Benachteiligung auf der **Tatbestandsebene** als auch die Feststellung eines sachlichen Grundes für diese Benachteiligung und die Abwägung der Interessenlagen des Diskriminierten und des Diskriminierenden auf der **Rechtfertigungsebene** voraus.

Der SoVD hält diese vom Gesetzgeber intendierte zweistufige Prüfung des zivilrechtlichen Benachteiligungsverbots (Drucksache 15/4538, Seite 40 f.) im Grundsatz für sachgerecht. Gleichwohl sieht der SoVD die Notwendigkeit einer Klarstellung des § 21 ADG-E, da die erforderliche Rechtfertigung des sachlichen Grundes aus der gegenwärtigen Formulierung nicht hinreichend deutlich wird.

**Es wird daher empfohlen, § 21 Satz 1 und Satz 2 ADG-E wie folgt zu fassen:**

***<sup>1</sup>Eine Verletzung des Benachteiligungsverbots 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.** <sup>2</sup>Ein sachlicher Grund kann insbesondere vorliegen, wenn die unterschiedliche Behandlung ...***

Diese Formulierung des § 21 Satz 1, Satz 2 ADG-E würde der Intention des Gesetzgebers, wonach für eine zulässige unterschiedliche Behandlung nicht nur das Vorliegen eines sachlichen Grundes, sondern auch dessen Rechtfertigung erforderlich sein soll, eher entsprechen.

### c. Zu § 21 Nr. 1 ADG-E: Sachlicher Grund der Gefahrenabwehr

Weiterhin empfiehlt der SoVD, die Formulierung des ersten sachlichen Grundes (§ 21 Nr. 1 ADG-E) wie folgt zu konkretisieren:

1. ***für die Vermeidung einer erheblichen Gefahr für Leben oder Gesundheit notwendig ist oder gesetzliche Unfallverhütungsvorschriften es erfordern;***

Der Gesetzesbegründung zufolge (Drucksache 15/4538, Seite 41) sollen durch diesen sachlichen Grund Fälle erfasst werden, in denen eine unterschiedliche Behandlung notwendig ist, um eine erhebliche Gefährdung der Gesundheit oder des Lebens zu vermeiden. Da es sich lediglich um einen beispielhaft aufgeführten sachlichen Grund handelt und nicht um einen abschließenden Auffangtatbestand, sollte § 21 Nr. 1 ADG-E aus Sicht des SoVD konkretisiert werden.

### 3. Zum vierten Abschnitt des ADG-E: Rechtsschutz

Auch die im vierten Abschnitt des Gesetzentwurfs zusammengefassten Regelungen zum Rechtsschutz sind aus Sicht des SoVD im Grundsatz zu begrüßen. Dies gilt insbesondere für die in § 23 ADG-E getroffene **Beweislastregelung**, die die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben (Art. 10 der Richtlinie 2000/78/EG sowie Art. 8 der Richtlinie 2000/43/EG) in vollem Umfang erfüllt. Sie entspricht inhaltlich der Beweislastregelung nach § 611a Abs. 1 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, die sich in der Praxis schon seit langem als sachgerecht und handhabbar erwiesen hat.

Im Hinblick auf die Regelung zur Unterstützung Benachteiligter durch Antidiskriminierungsverbände (§ 24 ADG-E) ist zu bedauern, dass das Instrument der **Verbandsklage** keinen Eingang in den Gesetzentwurf gefunden hat. Zwar eröffnet die Befugnis zur Abtretung von Schadenersatz- bzw. Entschädigungsansprüchen nach § 24 Abs. 4 ADG-E Antidiskriminierungsverbänden auch die Möglichkeit, im Einzelfall Ansprüche für benachteiligte Personen außergerichtlich und gerichtlich geltend zu machen. Die Verbandsklage wäre indes dann aus Gründen der Prozessökonomie als sinnvoll zu betrachten, um eine Vielzahl von unzulässigen Benachteiligungen durch denselben Diskriminierenden zu unterbinden.

#### **4. Zum fünften Abschnitt des ADG-E: Antidiskriminierungsstelle**

Die nach dem fünften Abschnitt des ADG-E vorgesehene Schaffung einer Antidiskriminierungsstelle sowie die vorgesehene Beteiligung der Antidiskriminierungsverbände werden im Grundsatz ebenfalls begrüßt. Dies gilt insbesondere für die Aufgabe der Antidiskriminierungsstelle, eine **gütliche Streitbeilegung** zwischen den Beteiligten anzustreben. Gerade in zivilrechtlichen Streitigkeiten wird der Mediation eine zunehmende Bedeutung bei der Entlastung der Gerichte zugemessen. Nach Einschätzung des SoVD dürfte eine Vielzahl der unzulässigen Diskriminierungen auch im Wege der außergerichtlichen Streitbeilegung zu lösen sein.

Abschließend sei auf ein redaktionelles Versehen hingewiesen. Die Regelung des § 28 Abs. 2 Nr. 3 ADG-E müsste nach Auffassung des SoVD richtigerweise lauten: *eine gütliche **Streitbeilegung** zwischen den Beteiligten anstreben.*

### **III. Schlussbemerkungen**

Der SoVD begrüßt und unterstützt den vorliegenden Gesetzentwurf nachdrücklich. Der vorliegende Gesetzentwurf stellt nicht nur eine erforderliche Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben dar, sondern erfüllt gleichzeitig eine langjährige und zentrale Forderung des SoVD. Der SoVD anerkennt vor diesem Hintergrund die Bemühungen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem grundgesetzlichen Benachteiligungsverbot auch im Verhältnis der Privatpersonen untereinander umfassende Geltung zu verschaffen.

Eine rein formale Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG würde zu einer Legitimation von Diskriminierungen im Privatrechtsverkehr führen, die nicht aus rassistischen oder ethnischen Gründen erfolgen, aber gleichwohl nach unseren verfassungsrechtlichen Grundsätzen nicht geduldet werden dürfen. Der SoVD hält die Einbeziehung der Merkmale Behinderung und Alter in den Anwendungsbereich des zivilrechtlichen Benachteiligungsverbots daher für unverzichtbar. Mehr als zehn Jahre nach der Verfassungsreform 1994 muss das in Artikel 3 des Grundgesetzes geschaffene spezielle Benachteiligungsverbot auch im Rechtsverkehr der Privatpersonen untereinander unmittelbare Wirkung entfalten.

**Der SoVD appelliert an alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages und insbesondere an die Fraktionen der CDU/CSU sowie der FDP diesem Gesetzentwurf zuzustimmen.**

DER BUNDESVORSTAND  
Abteilung Sozialpolitik