

*Antidiskriminierungsbüro e.V. * Kochstraße 14 * D-04275 Leipzig*

Herrn Kommissar Vladimir SPIDLA
Kommission der Europäischen Union
Rue de la Loi 200
B-1040 BRÜSSEL
Belgien

Herrn Generaldirektor Nikolaus G. VAN DER PAS
Generaldirektion für Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit
B-1049 BRÜSSEL
Belgien

Berlin/Leipzig, 15. August 2007

Nicht richtlinienkonforme Umsetzung der EG-Antidiskriminierungs-Richtlinien in Deutschland

Sehr geehrter Herr Kommissar Spidla,
sehr geehrter Herr Generaldirektor van der Pas,

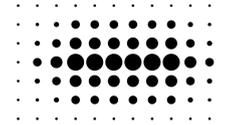
wir sind ein Zusammenschluss von verschiedenen unabhängigen Antidiskriminierungsbüros/-stellen, wissenschaftlichen Einrichtungen und Selbstorganisationen aus der gesamten Bundesrepublik Deutschland und verfügen über langjährige Erfahrungen in der Antirassismus- und Antidiskriminierungsarbeit. Viele von uns verfolgen dabei einen mehrdimensionalen Ansatz.

Seit Inkrafttreten der Richtlinie 2000/43/EG verfolgen wir aktiv die Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Antidiskriminierungsrichtlinien und haben zu den rechts- und gesellschaftspolitischen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Transformation in deutsches Recht Stellung bezogen. Dabei wurde die Bundesregierung frühzeitig auf Umsetzungsfehler und deren nachteilige Auswirkungen auf Diskriminierungsopfer aufmerksam gemacht.

Am 18. August 2006 ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Kraft getreten. Grundsätzlich begrüßen wir die Umsetzung der EG-Antidiskriminierungsrichtlinien, stellen aber fest, dass der Diskriminierungsschutz im AGG nicht angemessen ausgestaltet ist, wodurch die Anwendung des Rechts erschwert und ein effektiver Rechtsschutz nicht gewährt wird. Das AGG ist an einigen, vor allem für von Diskriminierung Betroffene entscheidenden Stellen, nicht mit den Vorgaben der Richtlinien vereinbar und fällt sogar hinter diesen Vorgaben zurück.

Wir unterstützen diesbezüglich die Rechtsauffassung des Deutschen Juristinnenbundes - djb.¹

¹ Vgl. djb, Stellungnahme und Offener Brief an die Kommission vom 19. 06.07; <http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-arbeits-gleichstellungs-und-wirtschaftsrecht/St07-11-Umsetzung-Antidiskriminierungsrichtlinien/>



Im folgenden möchten wir einige Punkte hervorheben, die uns gerade aus der Perspektive von Betroffenen besonders relevant erscheinen:

1. § 2 Absatz 1 Nr. 7 AGG

§ 2 Absatz 1 Nr. 7 AGG bezieht den Bildungsbereich in den allgemeinen Anwendungsbereich des AGG ein, allerdings nur "nach Maßgabe dieses Gesetzes". Nach herrschender juristischer Meinung verleihen die §§ 19 ff. AGG zum Schutz vor Benachteiligungen im Zivilrechtsverkehr daher nur für private Bildungseinrichtungen, die mit ihren SchülerInnen privatrechtliche Verträge abschließen, einen Diskriminierungsschutz. Für öffentlich-rechtliche Träger finden die Regelungen des AGG dagegen keine Anwendung. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik obliegt den Bundesländern die Umsetzung der Antirassismusrichtlinie im Bereich der Bildung. Bislang haben nur wenige Bundesländer entsprechende Regelungen in die Schul- und Hochschulgesetze aufgenommen. Die Umsetzung von Artikel 3 Absatz 1 lit. g RL 2000/43/EG durch die Bundesrepublik Deutschland steht daher noch aus.

2. § 2 Absatz 4 AGG

Das AGG verweist darauf, dass für Kündigungen ausschließlich die Bestimmungen zum allgemeinen und besonderen Kündigungsschutz gelten, wobei die deutschen Kündigungsvorschriften nicht den Diskriminierungs-verbote der Richtlinien entsprechen. Die Umsetzung der Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG und 2002/73/EG hinsichtlich der Entlassungsbedingungen steht noch aus.

3. § 3 Absatz 4 AGG; § 16 Absatz 1 Satz 1 AGG

Sexuelle Belästigung und Viktimisierung sind nur im arbeitsrechtlichen Teil des AGG verboten. Für den zivilrechtlichen Teil und das Sozialrecht fehlen entsprechende Regelungen. Das stellt einen Verstoß gegen Artikel 2 lit. d RL 2004/113/EG und gegen Artikel 9 RL 2000/43/EG dar.

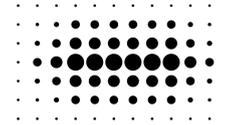
4. § 15 Absatz 1 und 3 AGG

Nach § 15 Absatz 1 AGG ist der/die Arbeitgeber/in nur schadensersatzpflichtig, wenn er/sie - wissentlich oder fahrlässig - schuldhaft handelt. Wendet er/sie diskriminierende Tarifverträge an wird der Haftungsmaßstab noch höher angelegt, § 15 Absatz 2 AGG. Arbeitgeber/innen können sich leicht aus der Verantwortung ziehen mit der Begründung, sie hätten nicht um die diskriminierende Auswirkung bestimmter Regelungen gewusst. Gleichzeitig fehlt eine Regelung, die eine Überprüfung von Tarifverträgen auf andere Weise gewährleistet. Die Formulierungen zum Verschuldensersfordernis verstoßen gegen die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs².

5. § 15 Absatz 4 und § 21 Absatz 5 AGG

Gemäß § 15 Absatz 4 müssen Entschädigungs- bzw. Schadensersatzansprüche innerhalb einer Frist von zwei Monaten gegenüber dem/der Arbeitgeber/in schriftlich geltend gemacht werden.

²² Vgl. u.a. EuGH v. 08.11.1990, C-177/88, Rs. Dekker, Slg. 1990, I-3941, EuGH v. 22.04.1997, C-180/95, Rs. Draehmpaehl, Slg. 1997, I-2195.



Die Frist beginnt mit Zugang einer ablehnenden Entscheidung, sonst ab Kenntnis-erlangung. Arbeitsrechtliche Klagen müssen daraufhin in einem Zeitraum von drei Monaten eingereicht werden. Im Zivilrecht, § 21 Absatz 5, gilt ebenfalls eine zweimonatige Frist zur Geltendmachung gegenüber dem/der Vertragspartner/in, es sei denn, die diskriminierte Person war ohne eigenes Verschulden an der Einhaltung der Frist verhindert.

Unsere Beratungspraxis zeigt, dass diese Frist in keiner Weise mit der Lebensrealität der betroffenen Gruppen übereinstimmt. Oftmals suchen Betroffene die Beratungsstellen auf, bei denen die Diskriminierung durchaus bis zu acht Monaten zurückliegt. Die Erfahrungen aus der Praxis machen deutlich, dass es auf Seiten der Betroffenen viele Barrieren gegen eine sofortige Rechtsanmeldung gibt. Da Diskriminierung Alltag ist, werden diskriminierende Verhaltensweisen oft selbst von den Betroffenen nicht als solche bewusst wahrgenommen. Zu fehlenden Kenntnissen über rechtliche und prozessuale Möglichkeiten kommen Scham, Angst vor weiterer Stigmatisierung; Angst vor Arbeitsplatzverlust sowie - aus bisheriger Erfahrung heraus - mangelndes Vertrauen in institutionelles Handeln.

Die Regelung verstößt gegen Artikel 6 Absatz 1 RL 76/207/EWG in der Fassung der RL 2002/73/EG, Artikel 7 Absatz 1 RL 2000/43/EG und Artikel 9 Absatz 1 RL 2000/78/EG, wonach Klagefristen oder sonstige Fristen die Rechtsdurchsetzung nicht erschweren oder unmöglich machen dürfen.

6. § 15 Absatz 6 AGG

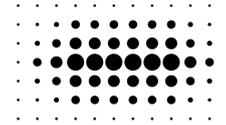
Damit sich der Rechtsweg lohnt, bedarf es „angemessener“, „wirksamer“ und „abschreckender“ Sanktionen, die von allen Antidiskriminierungsrichtlinien der EU gefordert werden. Das AGG sieht keinerlei Mindesthöhe für Entschädigungen vor. Erfahrungen mit dem Verbot geschlechts-spezifischer Diskriminierung im Arbeitsrecht zeigen, dass die Arbeitsgerichte bislang nur geringe Entschädigungszahlungen zusprachen.

Im Arbeitsrecht schließt das AGG einen Einstellungs- und Beförderungsanspruch ausdrücklich aus, § 15 Absatz 6 AGG. Im Zivilrecht wird keine diesbezügliche Regelung getroffen, die herrschende juristische Meinung leitet aus der Geschichte des Gesetzgebungsverfahrens keinen Anspruch auf Abschluss des verweigerten Vertrages ab. In der Praxis verzichten Betroffene daher häufig auf die Geltendmachung ihrer Rechte, da sie die geringen Aussichten auf Behebung des Missstandes, Schadensersatz oder Entschädigung gegen den Kosten- und Zeitaufwand und ihr prozessuales Risiko abwägen. Insofern kann nicht von „wirksamen“ und „abschreckenden“ Sanktionen im Sinne der Richtlinien gesprochen werden.

7. § 19 Absatz 3 AGG

Die Ausnahmeklausel für die Vermietung von Wohnraum regelt, dass „eine unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozialer stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse zulässig“ sein kann.

Die Beratungspraxis zeigt, dass Vermieter/innen schon heute so argumentieren, wenn sie Migrant/innen oder sichtbar ethnisierten Minderheiten den Zuzug in überwiegend an Deutsche vermietete Wohnanlagen/-gebiete verweigern. Diese rassistische Praxis wird durch das AGG nun fortgeschrieben. Diese Formulierung ermöglicht es, die Vermietung von Wohnraum aus Gründen der ethnischen Herkunft



zu verweigern. Sie ist damit selbst rassistisch diskriminierend und verstößt gegen Artikel 2 Absatz 2 lit. a RL 2000/43/EG.

8. § 20 Absatz 1 Nr. 1 AGG

Auch bezüglich der anderen Diskriminierungsmerkmale enthält das AGG im Zivilrecht zu weit gefasste Ausnahmeregelungen. So ist eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt, wenn sie der „Vermeidung von Gefahren, der Verhütung von Schäden oder anderen Zwecken vergleichbarer Art dient“. Diese Formulierung ist ein Einfallstor für die fast beliebige Ausgrenzung zum Beispiel von Frauen und von Menschen mit Behinderungen, denen zwar in bestimmten Situationen Schutz geboten wird, die aber oft nicht selbst über das Maß des Schutzes entscheiden dürfen. Mögliche Gefahren oder Schäden lassen sich immer konstruieren, um beispielsweise Menschen mit Behinderungen oder Eltern (statistisch gesehen sind das meist Mütter) mit Kinderwagen den Zutritt oder die Teilhabe zu verweigern. Die Formulierung verhindert einen effektiven Diskriminierungsschutz und verstößt gegen Artikel 4 Absatz 1 li. a,b RL 2004/113/EG.

9. § 22 AGG

Um ihre Ansprüche durchzusetzen, müssen die Betroffenen Indizien beweisen, die eine Benachteiligung wegen eines Diskriminierungsgrundes vermuten lassen. Die Richtlinien fordern dagegen, Tatsachen glaubhaft zu machen. Durch die veränderte Formulierung entsteht der Eindruck, dass die Betroffenen den Vollbeweis antreten müssen.

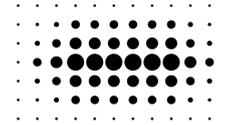
Die Regelung verstößt daher gegen das Effektivitätsgebot in Artikel 6 Absatz 1 RL 76/207/EWG in der Fassung der RL 2002/73/EG, Artikel 7 Absatz 1 RL 2000/43/EG und Artikel 9 Absatz 1 RL 2000/78/EG.

10. § 23 Absatz 2 AGG

Um den Betroffenen zu ihrem Recht zu verhelfen, bedarf es der Unterstützung durch Antidiskriminierungsverbände. Laut der EG-Richtlinien dürfen Antidiskriminierungsverbände Betroffene in der Erlangung ihrer Rechte unterstützen, auch losgelöst von einem einzelnen, konkreten Fall. § 23 Absatz 2 AGG sieht hingegen vor, dass Antidiskriminierungsverbände lediglich als Beistände in gerichtlichen Verfahren ohne Anwaltszwang auftreten können. Die in Artikel 6 Absatz 3 RL 76/207/EWG in der Fassung der RL 2002/73/EG, Artikel 7 Absatz 2 RL 2000/43/EG vorgesehene Unterstützung in Gerichtsverfahren wird dadurch nicht gewährleistet.

11. § 26 AGG

Artikel 13 RL 2000/43/EG verlangt die Einrichtung einer oder mehrerer Stellen, die Betroffene unabhängig unterstützen, unabhängige Untersuchungen zu Diskriminierungsaspekten durchführen und unabhängige Berichte veröffentlichen. Die unabhängigen Antidiskriminierungsstellen in Deutschland kritisieren, dass die Unabhängigkeit der Leitung der Bundesstelle nicht gewährleistet ist, da die Amtszeit der Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes – die laut AGG „ihre Aufgaben auf unabhängige Weise wahrnimmt“ – mit dem Zusammentreten eines neuen Bundestages endet, und die personelle Besetzung damit jeweils an die Bundestagswahlen und somit auch an parteipolitischen Interessen gekoppelt sein wird.



12. § 27 Absatz 2 Satz 1 AGG

Die Kompetenzen der Bundesstelle reichen zur effektiven Unterstützung der Betroffenen nicht aus. Nach § 27 Absatz 2 Satz 1 AGG soll die Stelle Informationen über rechtliche Möglichkeiten sammeln, Beratung durch andere Stellen vermitteln und Aktivitäten zur gütlichen Streitbeilegung entfalten. Ein Auskunftsrecht gegenüber Landesbehörden, kommunaler Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen hat die Stelle nicht. Die gesetzlichen Möglichkeiten zur Untersuchung von Diskriminierungen der Bundesstelle sollten ausgebaut werden, damit die Stelle entsprechend den Vorgaben des Artikel 13 RL 2000/43/EG arbeiten kann. Darin würde auch eine wichtige Unterstützung der Betroffenen und der unabhängigen Antidiskriminierungsstellen vor Ort liegen.

Das AGG enthält über die Bundesstelle hinaus keine Regelung zur Einrichtung von regionalen bzw. lokalen Antidiskriminierungsstellen, die Betroffene bei der Rechtsdurchsetzung unterstützen sollen, so wie es in Artikel 13 RL 2000/43/EG gefordert wird. Um ein niedrighschwelliges und ortsnahe Beratungsangebot sowie effektive Rechtsdurchsetzung zu gewährleisten, ist allerdings der Aufbau einer möglichst flächendeckende Struktur von Antidiskriminierungs- und Beratungsstellen auf Landesebene sowie in den Kommunen unerlässlich und durch Bundes-/Landesmittel finanziell abzusichern.

Mit freundlichen Grüßen

i.A. Doris Liebscher
(Antidiskriminierungsbüro Sachsen - ADB Sachsen)

Unterzeichnende Organisationen:

Florencio Chicote (Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des TBB - ADNB des TBB)
Sera Choi (Bund gegen ethnische Diskriminierung in der Bundesrepublik Deutschland - BDB)
Constanze Schnepf (Antidiskriminierungsstelle, Interkulturelle Arbeitsstelle IBIS e.V.)
Dr. Andreas Hieronymus (iMiR - Institut für Migrations- und Rassismusforschung, Hamburg)
Derya Ovali (BTBTM- Türkisches Wissenschafts- und Technologiezentrum e.V., Berlin)

Kopien an:

Frau Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel
Frau Bundesministerin Brigitte Zypries
Frau Bundesministerin Dr. Ursula von der Leyen
Frau Dr. Martina Köppen
Herrn Joseph Daul (Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten EVP-ED)
Herrn Martin Schulze (Sozialdemokratische Fraktionen im Europäischen Parlament SPE)
Herrn Alexander Graf Lambsdorff (Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa ALDE)
Herrn Daniel Cohn-Bendit (Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz Grün/EFA)
Herrn Francis Wiertz (Konföderale Fraktion der vereinigten Europäischen Linken / Nordische Grün Linke KVLE/NGL)
Herrn Brian Crowley (Fraktion Union für das Europa der Nationen UEN)
Herr Bashy Quraishy (ENAR - European Network against Racism)