

19.09.08**Beschluss****des Bundesrates**

Vorschlag 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**KOM(2008) 426 endg.; Ratsdok. 11531/08**

Der Bundesrat hat in seiner 847. Sitzung am 19. September 2008 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeine Anmerkungen

1. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass die wirksame Bekämpfung von Diskriminierungen aller Art sowie die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wichtige Aufgaben sind. Er bekennt sich nochmals zu dem Grundsatz, dass Diskriminierungen wegen der Religion oder Weltanschauung, der Behinderung, des Alters sowie der sexuellen Ausrichtung in einer aufgeklärten, den Grundrechten verpflichteten Gesellschaft keinen Platz haben. Dieser Grundsatz gilt uneingeschränkt auch für den Bereich außerhalb des Arbeitsmarkts.
2. Der Bundesrat hält an seiner bisherigen Haltung fest, wonach angesichts des ausreichenden Rechtsrahmens der EU im Bereich der Antidiskriminierungspolitik weitere Initiativen in diesem Bereich nicht erforderlich und daher

abzulehnen sind (vgl. Stellungnahmen des Bundesrates vom 8. Juni 2007, BR-Drucksache 153/07 (Beschluss) und vom 14. März 2008, BR-Drucksache 134/08 (Beschluss) zu den Mitteilungen der Kommission: Jährliche Strategieplanung für 2008 bzw. 2009).

3. Nach Ansicht des Bundesrates sind neben den Rechtsetzungsakten verhältnismäßigere Maßnahmen - wie z. B. eine politische Koordinierung - zielführender, um im Sinne eines voneinander Lernens Erfahrungen zu gewinnen, welche Ansätze der Mitgliedstaaten sich bei der Bekämpfung von Diskriminierung als erfolgreich erweisen. Dabei müssen die unterschiedlichen Rechtssysteme und -traditionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden und es muss diesen überlassen bleiben, wie sie den Schutz vor Diskriminierung gewährleisten. Auf überzogene und unverhältnismäßige Vorgaben für die Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten durch die Kommission sollte dabei ganz verzichtet werden.
4. Zu Recht weist die Kommission in ihrer begleitenden Mitteilung "Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit: Erneuerter Engagement" vom 2. Juli 2008 (KOM(2008) 420 endg.) darauf hin, dass die EU bereits jetzt über einen der weltweit fortschrittlichsten Rechtsrahmen im Bereich der Nichtdiskriminierung verfügt. Das Schutzniveau geht in der Bundesrepublik Deutschland und vielen anderen Mitgliedstaaten über die europäischen Vorgaben noch hinaus. Auch das spricht dafür, es bei dem bisher Erreichten zu belassen und den hohen Stand zu konsolidieren. Angesichts des erreichten hohen Niveaus ist es nicht verhältnismäßig, durch weitere europäische Rechtsetzung zum jetzigen Zeitpunkt neue Anforderungen und damit erneuten Anpassungsbedarf mit Unsicherheiten und Unruhe den öffentlichen Stellen und den Unternehmen in der Gemeinschaft aufzuerlegen.
5. Nach Ansicht des Bundesrates lässt sich mit dem Argument, dass einige Mitgliedstaaten einen über die bisherigen Regelungen hinausgehenden rechtlichen Schutz vor Diskriminierungen gewähren (wie in Deutschland das AGG), eine Ausdehnung der europäischen Antidiskriminierungsmaßnahmen nicht rechtfertigen. Denn dann käme es zu einer unzulässigen schrittweisen Harmonisierung auf höchstem Niveau, obwohl eine 1:1-Umsetzung der durch die Richtlinien vorgegebenen Mindestschutzanforderungen genügt. Hinzu kommt, dass ein europäischer Konsens zur Art und Weise des Diskriminierungsschutzes

offensichtlich nicht besteht - was nicht zuletzt die Vielzahl der Vertragsverletzungsverfahren zeigt, die im Hinblick auf die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien aus dem Jahr 2000 gegen etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten von der Kommission initiiert wurde.

6. Bevor überhaupt neue Rechtsakte im Bereich der Antidiskriminierung ins Auge gefasst werden, müssen zunächst die Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit den noch jungen Gesetzen zur Umsetzung der bisherigen Antidiskriminierungsrichtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2002/73/EG und 2004/113/EG abgewartet werden. Die Mitgliedstaaten haben erst vor kurzem in Umsetzung der bisherigen Antidiskriminierungsrichtlinien ihre nationalen Gesetze erlassen. Die Vielzahl der hierzu von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren (nach der Mitteilung der Kommission "Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit: Erneueres Engagement" vom 2. Juli 2008 (KOM(2008) 420 endg.) sind etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten betroffen) macht die erheblichen Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der bestehenden Richtlinien deutlich.
7. Die Schwierigkeiten zahlreicher Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der bisherigen Antidiskriminierungsvorschriften belegen, dass schon die bestehenden Richtlinien keinen hinreichend klaren Rechtsrahmen gesetzt haben. Die bestehende Rechtsunsicherheit würde durch den weiteren Richtlinienvorschlag der Kommission zum Diskriminierungsschutz zum jetzigen Zeitpunkt, zu dem die zutage getretenen unterschiedlichen Auffassungen zur Lesart der bisherigen Richtlinien noch keiner Klärung zugeführt sind, nur noch verstärkt.
8. Der Vorschlag - dessen Umsetzung mit erheblichem Änderungsbedarf im deutschen Recht verbunden wäre - würde der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten gleichsam übergestülpt und hätte häufig Friktionen mit den nationalen Gesetzen, die erst vor kurzem in Umsetzung der vorangegangenen Antidiskriminierungsrichtlinien erlassen wurden, zur Folge. Die Kommission scheint sich dieser Problematik selbst bewusst zu sein, wenn sie in ihrer Mitteilung etwa äußerst unterschiedliche Ausgangslagen beim Schutz von Menschen mit Behinderungen einräumt und den Mitgliedstaaten daher eine "gewisse Flexibilität" zugestehen will.

9. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Richtlinienvorschlag durch unscharfe und von den Mitgliedstaaten nicht flexibel handhabbare Vorgaben weitere erhebliche Rechtsunsicherheit und überflüssige Belastungen für das Wirtschafts- und Rechtsleben schafft. Eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten könnte provoziert werden, die für die wirtschaftlichen Abläufe erforderliche Vorhersehbarkeit des Rechts würde empfindlich gestört. Dies gilt besonders für das Zivilrecht.
10. Vor dem Hintergrund des bestehenden AGG ist der Richtlinienvorschlag sowohl hinsichtlich seines Anwendungsbereichs wie auch seiner konkreten Anforderungen und den daraus entstehenden Folgebelastungen für die Wirtschaft bedenklich.
11. Bei einem Unternehmer sind sämtliche Kontakte zu Kunden und Interessenten, von der Begrüßung über Informationen und Produktangebote, die Konditionen, das Beratungsgespräch oder die Verhandlung bis hin zum Vertragsabschluss zu erfassen. Der Bundesrat befürchtet, dass sich der beabsichtigte Diskriminierungsschutz in sein Gegenteil verkehrt, wenn z. B. Vermieter angesichts der auf sie zukommenden Dokumentations- und Rechtfertigungslasten auf einen Vertrag mit möglichen Diskriminierungsopfern von vorneherein verzichten.
12. Die in Artikel 8 (Beweislast) und 7 (Rechtsschutz) vorgesehenen Regelungen würden insbesondere im Hinblick auf die beabsichtigten Bestimmungen in Artikel 4 (Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen) i. V. m. Artikel 2 Abs. 5 (Verweigerung angemessener Vorkehrungen) zu einer nicht überschaubaren Dokumentationsbürokratie und einer Vielzahl von Klageverfahren führen. Die Pflicht, im Vorfeld Maßnahmen zu ergreifen, die eine Benachteiligung verhindern, kann auch bedeuten, dass beispielsweise Schulgebäude umgebaut oder die gesamte Verkehrsinfrastruktur umgestaltet werden muss. Über die Frage der Zumutbarkeit dürften bei Sachverhalten von hohem allgemeinen Interesse regelmäßig Rechtsstreitigkeiten entstehen. Ein Unternehmen müsste gegebenenfalls zum Nachweis einer Nichtbenachteiligung wegen vorliegender Unverhältnismäßigkeit sämtliche internen Daten offen legen. Zusätzliche europäische Rechtsakte ohne konkreten Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger konterkarieren die nachdrücklichen Bemühungen um bessere Rechtsetzung.

13. Auch wenn an einigen Stellen der Richtlinienvorschlag, wie in Artikel 4 (Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen) auf die Verhältnismäßigkeit der Belastung abhebt und damit der reduzierten Leistungsfähigkeit von KMU Rechnung tragen will, bringt das Regelungswerk insbesondere für KMU einen hohen zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich. Sie müssen sich, ohne dass sie über in dem Maße spezialisierte Personal- und Rechtsabteilungen verfügen, mit den Vorschriften vertraut machen und sie anwenden. Der Umfang der zu beachtenden europäischen Vorschriften wird erhöht.
14. Der Bundesrat vermisst eine konsequente Umsetzung des Grundsatzes der Kommission "Zuerst an die KMU-Dimension denken". In ihrer Mitteilung "Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft - eine zeitgemäße KMU-Politik für Wachstum und Beschäftigung" (KOM(2005) 551 endg.) möchte die Kommission diesen Grundsatz allen gemeinschaftlichen Politiken voranstellen und sich für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsverfahren einsetzen. Der neue Richtlinienvorschlag zur Antidiskriminierung geht mit diesem Denken nicht konform.
15. Der Bundesrat weist ebenfalls darauf hin, dass die Bemühungen der Kommission, mit dem Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU (KOM(2007) 23 endg.) die Informationspflichten der Unternehmen bis 2012 um ein Viertel zu reduzieren, konterkariert werden, wenn, wie in der begleitenden Mitteilung vorgeschlagen, regelmäßige statistische Erhebungen über die Zahl und Auswirkungen von Diskriminierungen durchgeführt werden.
16. Die im Richtlinienvorschlag vorgesehene Ausdehnung hätte einen massiven, zum effektiven Schutz vor Diskriminierung in dieser Form nicht erforderlichen Eingriff in den auch gemeinschaftsrechtlich anerkannten Grundsatz der Vertragsfreiheit zur Folge. Ohne das Prinzip der Privatautonomie sind moderne Gesellschaften indes nicht denkbar. Zivilgesellschaften sind auf das vor allem durch Verträge in freier Selbstbestimmung gesetzte private Recht angewiesen. Der Richtlinienvorschlag ist nach Auffassung des Bundesrates insoweit nicht geeignet, das berechnigte Interesse des Einzelnen, vor Diskriminierung geschützt zu werden, mit den berechtigten Interessen von Wirtschaft und Gesellschaft in ein ausgewogenes und angemessenes Verhältnis zu bringen.

Zu den Regelungen im Einzelnen

17. Insbesondere für den Bildungsbereich lehnt der Bundesrat jede Ausweitung des EU-Antidiskriminierungsrechts ab: Nach Artikeln 149, 150 EGV bleibt die Verantwortung für die allgemeine und berufliche Bildung den Mitgliedstaaten vorbehalten; die EU ist auf koordinierende, unterstützende oder ergänzende Maßnahmen beschränkt. Mit dieser klaren Regelung ist vor allem die von der Kommission vorgeschlagene pauschale Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf die Bildung nicht vereinbar.
18. Der Richtlinienvorschlag nimmt vom Diskriminierungsverbot nur die nicht-gewerblichen Vermieter aus (vgl. Artikel 3 Abs. 1 Satz 2). Aber auch den gewerblichen "kleinen" Vermietern werden durch die Dokumentationslasten der Richtlinie ein unverhältnismäßig großer organisatorischer Aufwand und damit unverhältnismäßig hohe Kosten auferlegt.
19. Ungleichbehandlungen - beispielsweise wegen einer Behinderung oder des Alters - sind nicht per se diskriminierend. Nicht selten folgen sie objektiven Notwendigkeiten (z. B. Zugangsbeschränkungen bei gefährlichen Dienstleistungen aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht). Entsprechend fehlt im Richtlinienvorschlag eine Generalklausel, die es den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie generell ermöglicht, bei Vorliegen eines sachlichen Grunds insbesondere im Bereich des Zivilrechts eine Ungleichbehandlung im Einzelfall zuzulassen.
20. Der Bundesrat stellt fest, dass die mit dem Vorschlag angestrebte Rechtssicherheit hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Wirtschaftsakteure und Bürgerinnen und Bürger nicht erreicht wird. Vielmehr entstehen durch unscharfe und nicht handhabbare Vorgaben für die nationale Gesetzgebung Rechtsunsicherheit und Anlässe für Rechtsstreitigkeiten.
21. Nach Artikel 3 Abs. 1 Buchstabe d des Richtlinienvorschlags soll das Diskriminierungsverbot in Bezug auf den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum für alle Personen im öffentlichen und privaten

Bereich gelten. Dies bedeutet im Grundsatz eine Ausweitung des Benachteiligungsverbots auf alle privatrechtlichen Rechtsgeschäfte, mit Ausnahme der familien- und erbrechtlichen Schuldverhältnisse. Dass dies eine völlig unverhältnismäßige Überreglementierung des täglichen Lebens bedeuten würde, ist offenbar auch der Kommission bewusst. Die daher vorgesehene Einschränkung, für Einzelne solle das Diskriminierungsverbot nur insoweit gelten, als sie ihre berufliche oder gewerbliche Tätigkeit ausüben, ist allerdings in ihrer Reichweite unklar und für eine verlässliche Rechtsanwendung ungeeignet. Was die Kommission unter "beruflicher oder gewerblicher Tätigkeit" versteht, erschließt sich nicht. Die Erläuterung, "Transaktionen zwischen Privatpersonen, die als solche handeln" sollten nicht erfasst sein, kann zu einer Klärung des Anwendungsbereichs nichts Substantielles beitragen.

22. Wenn die Kommission hinsichtlich des Artikels 3 Nr. 1 Buchstabe d des Richtlinienvorschlags Handeln im privaten Bereich von vornherein ausschließen will, wäre bereits der Anwendungsbereich der Vorschrift auf das Handeln von Personen im öffentlichen Bereich einzugrenzen. In der Mitteilung vom 2. Juli 2008 spricht die Kommission - anders als in den Erläuterungen zum Richtlinienvorschlag - davon, dass Privatpersonen dann betroffen sein sollen, wenn ihre Tätigkeiten auf einen "Erwerbszweck" ausgerichtet sind. Danach blieben - in der Sache viel zu weit gehend - alle entgeltlichen Rechtsgeschäfte von Privatpersonen in den Anwendungsbereich einbezogen.
23. Die in Artikel 3 Abs. 2 enthaltene Einschränkung des Geltungsbereichs ist zu eng und missverständlich gefasst. Dass einzelstaatliche Gesetze über Ehe- oder Familienstand von dieser Richtlinie unberührt bleiben ist im Grunde selbstverständlich und deklaratorischer Natur, da mit der Richtlinie keine personenstandsrechtlichen Regelungen getroffen werden sollen. In Artikel 3 stehen jedoch von Ehe- und Familienstand u. U. abhängige Leistungen in Rede. Sinnvoll erscheint daher nur, dass einzelstaatliche Gesetze, die diese Leistungen an den Ehe- oder Familienstand anknüpfen, von der Richtlinie unberührt bleiben. Dies wurde auch bereits im Erwägungsgrund 22 der Richtlinie 2000/78/EG niedergelegt, auf der dieser neue Richtlinienvorschlag basiert und an den Artikel 3 Abs. 2 ersichtlich anknüpfen soll. Um Missverständnisse zu vermeiden, ist daher in Artikel 3 Abs. 2 eine Klarstellung erforderlich.

24. Ebenso unklar ist die Regelung des Artikels 4 Abs. 1 Buchstabe a des Richtlinienvorschlags, wonach für Menschen mit Behinderung ein effektiver diskriminierungsfreier Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum und Transport, im Voraus zu gewährleisten und im Voraus vorzusehen ist, einschließlich angemessener Veränderungen oder Anpassungen. Dies hätte zur Folge, dass Anbieter von Waren und Dienstleistungen grundsätzlich verpflichtet wären, alle Güter und Dienstleistungen (auch) in einer Form auf den Markt zu bringen, die eine Nutzung durch Menschen mit Behinderung ermöglicht. So würde durch die Regelung z. B. ein Anspruch auf behindertengerechten Wohnraum statuiert. Für die gesetzliche Verankerung eines solchen Anspruchs fehlt der EU jedoch die Regelungskompetenz. Der Bereich des Wohnungswesens unterfällt eindeutig der Gesetzgebungskompetenz der Mitgliedstaaten. Eine derart weitgehende Verpflichtung würde letztlich jeden Anbieter überfordern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach dem Wortlaut des Richtlinienvorschlags jede Art von Waren und Dienstleistungen (nicht nur Wohnungen oder Verkehrsmittel) und jede Art von Behinderung (nicht etwa nur Gehbehinderungen) erfasst wären. Der Versuch der Kommission, den viel zu weit gefassten Anwendungsbereich der Vorschrift nachträglich dadurch einzuschränken, dass "unverhältnismäßige Belastungen" ausgenommen werden sollen (wobei insbesondere auf "Größe, Ressourcen und Art" des Anbieters abgestellt wird), ist unpraktikabel. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung kann nur im jeweiligen Einzelfall - im Nachhinein - erfolgen. Die für die Anbieter zwingend erforderliche Vorhersehbarkeit des Rechts wäre nicht mehr gewährleistet. Angesichts der Vielfalt möglicher Fallgestaltungen erscheint es auch nicht vertretbar, darauf zu vertrauen, dass die unbestimmten Regelungen in absehbarer Zeit durch die Rechtsprechung der Gerichte handhabbar gemacht werden. Dies gilt umso mehr, als die für die Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgesehenen Kriterien (z. B. Größe und Ressourcen des Anbieters) in jedem Einzelfall mit großem Aufwand geprüft werden müssten.

Aus Sicht des Bundesrates wird bereits durch die beiden oben genannten Beispiele aufgezeigt, dass der Richtlinienvorschlag Rechtsunsicherheit schaffen und eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten provozieren würde. Die für die wirtschaftlichen Abläufe erforderliche Vorhersehbarkeit des Rechts würde empfindlich gestört.

25. Unklar bleibt auch, ob Artikel 14 des Richtlinienvorschlags das Verbot eines verschuldensabhängigen Schadenersatzanspruchs für alle Bereiche, insbesondere das Zivilrecht, nach sich zieht. In den Aufforderungsschreiben der Kommission vom 23. Oktober 2007 (Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2007/2253 betreffend die Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG) bzw. vom 31. Januar 2008 (Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2007/2362 betreffend die Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG) heißt es zu den insoweit inhaltsgleichen Artikeln 15 bzw. 17, dass ein Verstoß gegen die Antidiskriminierungsvorschriften per se kein Verschulden voraussetze und etwaige Sanktionen deshalb an ein solches Erfordernis nicht geknüpft werden dürften. Unklar bleibt aber, ob sich diese Sichtweise angesichts der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EuGH ausschließlich auf den Bereich des Arbeitsrechts oder - im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG - auch auf den Bereich des Zivilrechts beziehen soll.

Das ausnahmslose Verbot eines verschuldensabhängigen Schadenersatzanspruchs hätte - insbesondere für das Zivilrecht - weit reichende und nach Auffassung des Bundesrates nicht tragbare Konsequenzen. Das deutsche Zivilrecht knüpft, wie das Zivilrecht in den meisten europäischen Staaten, Schadenersatzansprüche aus gutem Grund - von wenigen Ausnahmen im Bereich der Gefährdungshaftung einmal abgesehen - an das Erfordernis des Vertretens bzw. im Bereich der EU-Rechtsetzung an das Erfordernis der Verantwortlichkeit des Schuldners. Die Folge einer in Artikel 14 des Richtlinienvorschlags normierten verschuldensunabhängigen Haftung wäre hingegen eine Art "Gefährdungshaftung" für Diskriminierung mit unkalkulierbaren Risiken für die betroffenen Vertragspartner. Eine derart weitgehende Sanktion ist für einen effektiven Schutz vor Diskriminierungen im Zivilrechtsverkehr indes nicht erforderlich. Den Interessen der Betroffenen kann in diesem Bereich auch durch andere Maßnahmen wie z. B. durch verschuldensunabhängige Unterlassungs- bzw. Beseitigungsansprüche, die durch einen verschuldensabhängigen Schadenersatzanspruch flankiert werden, wirksam und in ausreichendem Maße Rechnung getragen werden.

Der Richtlinienvorschlag lässt offen, wer bei der Realisierung des Anspruchs auf Herstellung des Zugangs zu einer konkreten Wohnung die Kosten der erforderlichen Umbaumaßnahmen zu tragen hat. Eine Belastung des Vermieters wäre aber nicht sachgerecht.

Beteiligung eines Bundesratsbeauftragten

26. Der Bundesrat stellt fest, dass für die von der Kommission eingesetzte Regierungsexpertengruppe für Nichtdiskriminierung die Beteiligung eines Bundesratsbeauftragten erforderlich ist.