

27.03.00

Empfehlungen
der Ausschüsse

- a) EU - AS - FJ
b) und c) EU - AS - FJ - In - R

zu **Punkt** der 750. Sitzung des Bundesrates am 7. April 2000

- a) Vorschlag für einen Beschluss des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001 - 2006)

KOM(99) 567 endg.; Ratsdok. 13537/99

Drucksache: 723/99

- b) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf

KOM (99) 565 endg.; Ratsdok. 13540/99

Drucksache: 77/00

- c) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft

KOM (99) 566.; Ratsdok. 13541/99

Drucksache: 78/00

Ausgeliefert am 28. MRZ. 2000

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),

der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS),

der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In) und

der Rechtsausschuss (R)

empfehlen dem Bundesrat, zu den Vorlagen gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

EU
AS

1. Der Bundesrat unterstützt das Ziel, für die Menschen in allen Mitgliedstaaten durch einen gemeinschaftsrechtlichen Rahmen ein Mindestmaß an Schutz vor Diskriminierung und einen vergleichbaren Rechtsschutz zu bieten. Es ist zu begrüßen, dass die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit vorwiegend darin sieht, lediglich Mindeststandards für subjektive Nichtdiskriminierungsrechte zu schaffen und ergänzend dazu die effektive Durchsetzung dieser Rechte im Alltag durch praktische Aktionen zu fördern.

EU
R

2. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz im Beschäftigungs- und Erwerbsleben möglichst effektiv durchgesetzt werden muss. Wie er schon in seiner Stellungnahme vom 29. November 1996 zu dem Richtlinienvorschlag des Rates zur Beweislast bei geschlechtsbedingter Diskriminierung (BR-Drucksache 767/96 (Beschluss)) zum Ausdruck gebracht hat, steht der Bundesrat allen erforderlichen Maßnahmen, die die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in der sozialen Wirklichkeit zum Ziel haben, aufgeschlossen gegenüber.

EU
AS

3. Der Bundesrat erwartet, dass die Gemeinschaft bei den einzelnen Regelungsvorhaben die Schranken der gemeinschaftlichen Kompetenzen unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips beachtet. Wünschenswert wären daher detailliertere Ausführungen in der Begründung des jeweiligen Vorschlags, die klarstellen, inwieweit die einzelnen vorgesehenen Regelungen dem Subsidiaritätsgedanken ausreichend Rechnung tragen.

Ebenso muss es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, ob sie den Vorgaben des Artikels 12 der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft durch Benennung

schon vorhandener Stellen oder durch neu zu schaffende Stellen Rechnung tragen.

EU
In

4. Der Bundesrat hat gegen das Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Diskriminierungen zwar keine grundsätzlichen Einwände. Er weist jedoch darauf hin, dass die nach dem Richtlinienvorschlag unzulässigen Diskriminierungen bereits nach geltender deutscher Rechtslage untersagt sind (vgl. insbesondere Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes).

EU
AS

5. Der Bundesrat hat aber in systematischer Hinsicht Bedenken, da sich die beiden Richtlinienvorschläge insoweit decken, als sie sich beide auf Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in Beschäftigung und Beruf erstrecken. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zu prüfen, ob beide Richtlinien miteinander verbunden werden können, um die Gefahr von Überschneidungen zu vermeiden.

EU
R

6. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf eine Überarbeitung der Vorschriften zum Rechtsschutz hinzuwirken.

Die Regelungen im Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Artikel 8 Abs. 1) und im Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Artikel 7 Abs. 1) überschneiden sich in Teilbereichen und ergänzen sich im Übrigen. Daher können und sollten die Vorschriften und die Begründungen einander entsprechen. Die bisher gewählten Formulierungen lassen anklingen, machen aber nicht hinreichend deutlich, dass nicht jede Klage zulässig ist, sondern der Kläger insbesondere im verwaltungs- und sozialgerichtlichen Verfahren schon Tatsachen darzulegen hat, die eine Rechtsverletzung möglich erscheinen lassen. Soweit in der Vorschrift dem Wortlaut nach auf Ansprüche der Kläger aus der Richtlinie abgestellt ist, könnte der Eindruck einer unmittelbaren Geltung der Richtlinie entstehen, die zudem keine ausdrücklichen Regelungen von Ansprüchen enthält. Dies alles berücksichtigend, könnte die Vorschrift etwa wie folgt gefasst werden:

"Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass allen Personen, die infolge der Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes eine Verletzung in eigenen

Rechten geltend machen, der Gerichts- und/oder Verwaltungsweg offen steht, selbst wenn das Beschäftigungsverhältnis bereits beendet ist."

EU
AS

7. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht bestehen keine Bedenken gegen den Richtlinienvorschlag, sofern er auf die Politik der Mitgliedstaaten bzgl. der Aufnahme und des Zugangs zum Arbeitsmarkt von Drittstaatsangehörigen keinen Einfluss nimmt. Das Ziel, einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt zu fördern, wird anerkannt. Mit Blick auf den demografischen Trend und die Sicherstellung der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme ist es wünschenswert, einen möglichst hohen Prozentsatz von Personen im erwerbsfähigen Alter in Beschäftigung zu bringen und zu halten, auch solche, die einen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, wie z. B. behinderte Menschen.

EU
AS
In

8. Im Richtlinienentwurf ist unmissverständlich klarzustellen, dass nur eine Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft nicht aber eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit von Drittstaatsangehörigen verboten ist.

EU
AS
In

9. Andernfalls besteht die Gefahr, dass über das Verbot von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft ein Anspruch von Drittstaatsangehörigen auf umfassende Gleichstellung vor allem beim Zugang zur Beschäftigung und bei Sozialleistungen hergeleitet wird.

Die z. T. widersprüchlichen Aussagen im Erwägungsgrund Nr. 10 des Richtlinienvorschlags bieten keine hinreichende Gewähr für den Ausschluss dieser Gefahr. Dort wird zwar betont, dass das Verbot nicht für Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit gilt. Zugleich wird jedoch gefordert, dass das Diskriminierungsverbot auch hinsichtlich Drittstaatsangehörigen angewandt werden sollte. Hier ist eine Klarstellung erforderlich.

Insgesamt ist darauf hinzuwirken, dass auf Artikel 13 EG-Vertrag gestützte Maßnahmen nicht auf diesem Umweg zu einer rechtlichen Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen führen.

EU
AS

10. Der Bundesrat hält es für sachgerecht, das Vorliegen eines sachlichen und verhältnismäßigen Grundes als allgemeinen Rechtfertigungstatbestand in die

Richtlinien aufzunehmen, wie es in Artikel 2 Abs. 2 der Richtlinienvorschläge für die mittelbare Diskriminierung bereits vorgesehen ist. Dieser Rechtfertigungsgrund sollte auch auf unmittelbare Diskriminierungen Anwendung finden.

EU
AS

11. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, auf folgende Klarstellungen in beiden Richtlinien texten hinzuwirken: Die Definition von Diskriminierungen muss sich auf Sachverhalte beschränken, die einen Menschen schwerwiegend beeinträchtigen. Den Mitgliedstaaten sollte es vorbehalten bleiben, Sanktionen und Verjährung im Einklang mit ihren jeweiligen Rechtsvorschriften zu regeln. In diesem Zusammenhang geht der Bundesrat davon aus, dass die Definition der Begriffe weiterhin nach nationalem Recht erfolgt.

EU
R
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 13)

12. Der Bundesrat wendet sich gegen die in Artikel 8 Abs. 2 (und als Folgeregelung in Artikel 9 Abs. 4) bzw. in Artikel 7 Abs. 2 (und als Folgeänderung in Artikel 8 Abs. 4) der Richtlinienvorschläge vorgesehene Möglichkeit, dass nicht näher definierte Verbände, Organisationen und andere juristische Personen Rechte im Namen der beschwerten Person vor Gericht ausüben können. Im Ergebnis würde dies zu einer nicht näher eingegrenzten Verpflichtung führen, in weitem Umfang entgegen bestehenden nationalen Prozessrechts Vertretungsbefugnisse vor Gericht einzuräumen. Derartige Möglichkeiten kommen nur in Betracht, wenn sie im Einklang mit dem System der nationalen Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten stehen. Andernfalls würde der Richtlinienvorschlag die Funktionsfähigkeit des nationalen Rechtsschutzsystems beeinträchtigen und damit einer Verwirklichung der Ziele des Artikels 8 Abs. 1 bzw. des Artikels 7 Abs. 1 der Vorschläge eher entgegenwirken, als sie zu fördern. Auch die Einführung eines Rechtsinstituts, das einer gesetzlichen oder gewillkürten Prozessstandschaft deutschen Rechts entspräche, ist zur Gewährung wirksamen Rechtsschutzes in Diskriminierungsfällen nicht notwendig, da den genannten Organisationen jede sonstige Unterstützung des Verletzten unbenommen bleibt.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf eine entsprechende Überarbeitung der Vorschrift hinzuwirken, zumindest aber eine Klarstellung des Gewollten (Prozessvertretung oder Prozessstandschaft) herbeizuführen und sich dafür einzusetzen, Mindestanforderungen an die juristischen Personen in die Vorschrift aufzunehmen.

- AS 13. Der Bundesrat hält es für angemessen, dass Verbände und Organisationen, wie in den Richtlinien vorgesehen, nur im Namen der betroffenen Personen und mit deren Einwilligung Verfahren betreiben können.
- EU
AS 14. In der Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sollte klargestellt werden, dass die Gewährung von Leistungen, die an das Bestehen einer Ehe oder Familie nach den jeweiligen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten anknüpfen, keine ungerechtfertigte Diskriminierung darstellt.
- EU
AS 15. Die einzelnen Rechtfertigungstatbestände für Ungleichbehandlungen wegen des Lebensalters in Artikel 5 der Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf erfassen nicht ohne Weiteres die vielfältigen und sachgerechten Vergünstigungen für ältere Beschäftigte auf dem Gebiet des Arbeitsrechts. Der Bundesrat hält es für notwendig, in der Richtlinie zu gewährleisten, dass nicht Regelungen unterlaufen werden, die für ältere Beschäftigte Vergünstigungen wie z. B. erhöhten Kündigungsschutz vorsehen.
- Des Weiteren sollte Artikel 5 nicht nur auf unmittelbare, sondern auch auf mittelbare Diskriminierungen Anwendung finden, die nach dem Richtlinien-vorschlag grundsätzlich ebenso wie unmittelbare verboten sind, so dass auch Rechtfertigungstatbestände für beide Diskriminierungsarten anwendbar sein müssen.
- EU
AS 16. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der in Artikel 4 Abs. 2 der Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf enthaltene Anwendungsbereich für Religionsgemeinschaften mit den verfassungsrechtlichen Garantien übereinstimmen muss. Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung dazu auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Richtlinie diesen Garantien Rechnung trägt.
- EU
AS 17. Der Bundesrat legt auf eine hinreichend bestimmte Definition des Diskriminierungsbegriffes großen Wert. Zum einen hat die bisherige Definition der unmittelbaren Diskriminierung spekulativen Charakter, soweit eine Diskriminierung auch dann gegeben sein soll, wenn eine Person auf Grund eines Diskriminierungsmerkmals eine weniger günstige Behandlung erfährt als eine andere Person "erfahren würde". Zum anderen soll nach den Richtlinienvor-

schlagen für eine mittelbare Diskriminierung ausreichen, dass eine Person benachteiligt werden "kann". Es ist also nicht erforderlich, dass sie tatsächlich benachteiligt wird.

Diese Formulierungen lassen die Reichweite der von ihr erfassten Sachverhalte nicht rechtssicher erkennen.

Der Bundesrat fordert daher, die Definitionen von unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung auf tatsächliche, d. h. nicht nur potenzielle Benachteiligungen zu beschränken.

EU
R

18. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf eine Überarbeitung der Vorschriften zur Beweislast in Artikel 9 Abs. 1 bzw. Artikel 8 Abs. 1 hinzuwirken.

Die vorgesehene Beweislastregel bedarf der Klarstellung. Nach der Begründung soll die Umkehr der Beweislast erfolgen, wenn "nachgewiesen" ist, dass eine "offenkundige Diskriminierung" vorliegt. In diesem Fall bedarf es keiner Umkehr mehr, weil der Vollbeweis bereits erbracht ist. Nach dem Text der Vorschrift soll die Beweislastumkehr dagegen schon dann eintreten, wenn Tatsachen "glaubhaft" gemacht wurden, die eine Diskriminierung "vermuten lassen". In der Auslegung der entsprechenden Regelung in § 611a Abs. 1 Satz 3 BGB durch die überwiegende Meinung bedeutet dies, dass hinsichtlich der Tatsachen kein Vollbeweis erbracht werden muss, sondern eine überwiegende Wahrscheinlichkeit genügt, und dass hinsichtlich der subjektiven Elemente einer Ungleichbehandlung eine widerlegliche Vermutung begründet wird (vgl. Staudinger/Richardi, § 611a Rdnrn. 101f.; MünchKomm-BGB/Müller-Glöße, § 611a Rdnrn. 35f.; ErfK/Schlachter, § 611a Rdnrn. 24f. - jeweils m.w.N.). Eine Erweiterung der Beweismittel auf die eidesstattliche Versicherung wird daraus nicht abgeleitet. Wenn eine Beweislastregelung in diesem Sinne auch hier gewollt ist, sollte das entsprechend in der Begründung zum Ausdruck kommen.

EU
AS

19. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner zu prüfen, ob die vorgesehene Beweislastverteilung, mit der sich die Kommission an den im Bereich der Geschlechtsdiskriminierung üblichen Regeln orientiert, überhaupt auch für Diskriminierungen z. B. wegen Rasse, ethnischer Herkunft oder auch einer Behinderung geeignet ist. Konkret stellt sich die Frage, welche Tatsachen die Person glaubhaft, d. h. überwiegend wahrscheinlich machen muss, um die

Vermutung einer Diskriminierung wegen der in Artikel 13 EGV genannten Merkmale zu begründen.

EU
AS 20. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich das vorgeschlagene Aktionsprogramm. Er ist aber der Auffassung, dass der offerierte Finanzrahmen insbesondere im Hinblick auf andere zur Zeit verhandelte Aktionsprogramme überhöht ist. Er hält daher eine deutliche Reduzierung des Finanzvolumens für notwendig

EU 21. und weist darauf hin, dass das Aktionsprogramm nicht zur ergänzenden Finanzierung bestehender Programme (z. B. ESF) herangezogen werden darf.

EU
AS 22. In diesem Zusammenhang bittet der Bundesrat die Bundesregierung dafür einzutreten, dass ein Teil des Mittelansatzes des Aktionsbereichs 2: "Entwicklung von Handlungskompetenzen" (transnationale Kooperation und Basisfinanzierung relevanter Nichtregierungsorganisationen), der für die Basisfinanzierung von Nichtregierungsorganisationen vorgesehen ist, für Projekte und transnationale Kooperationen verwendet wird. Um eine sparsame Mittelbewirtschaftung zu gewährleisten, hält der Bundesrat darüber hinaus Zuschüsse an Nichtregierungsorganisationen zur Deckung der laufenden Gemeinkosten nur dann für akzeptabel, wenn ein Kofinanzierungsanteil von 50 % nachgewiesen wird.

Auch bei einer Reduzierung des Finanzvolumens muss - auch in Anbetracht der vorgesehenen Basisfinanzierung von Nichtregierungsorganisationen -, eine maßgebliche Beteiligung der politisch verantwortlichen Instanzen der Mitgliedstaaten an der Durchführung und Gestaltung des Programms gewährleistet sein. Der Bundesrat fordert deshalb, an Stelle des in Artikel 6 vorgesehenen Beratenden Ausschusses einen Verwaltungsausschuss einzurichten.

EU
R 23. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im Interesse einer sachgerechten Umsetzung der Vorschläge dafür einzusetzen, die Umsetzungsfristen der Komplexität und Sensibilität der Materie entsprechend zu gestalten.

Deutschland verfügt jedenfalls außerhalb des öffentlichen Rechts und neben der – im Einzelfall unklaren - Ausstrahlungswirkung der Artikel 1 und 3 GG auf den Privatrechtsverkehr bisher nur über wenige Regelungen wie z. B. § 75 BetrVG zur Vermeidung von Diskriminierungen im Verhältnis der Privaten untereinander. Es ist daher zu befürchten, dass die in den Richtlinien-

vorschlägen vorgesehene Umsetzungszeit ("spätestens am 31. Dezember 2002") für die erforderliche öffentliche Diskussion und die sachgerechte Umsetzung der Richtlinien kaum ausreichend Zeit lassen würde.

B

24. Der Ausschuss für Frauen und Jugend

empfiehlt dem Bundesrat, von den Vorlagen in Drucksachen 723/99, 77/00 und 78/00 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.

25. Der Ausschuss für Inneres

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage in Drucksache 77/00 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.