

20.03.23**Empfehlungen
der Ausschüsse**

EU - AIS - FJ - In - R

zu **Punkt ...** der 1032. Sitzung des Bundesrates am 31. März 2023

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Standards für Gleichstellungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern in Arbeits- und Beschäftigungsfragen und zur Streichung von Artikel 20 der Richtlinie 2006/54/EG und Artikel 11 der Richtlinie 2010/41/EU**COM(2022) 688 final; Ratsdok. 15902/22**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**,
der **Ausschuss für Frauen und Jugend (FJ)**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)** und
der **Rechtsausschuss (R)**

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

Zum Richtlinienvorschlag allgemein

EU
AIS
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 3)

1. Der Bundesrat begrüßt die Initiative der Kommission, verbindliche Standards für Gleichstellungsstellen festzulegen, um die Umsetzung und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Ungleichbehandlung und Diskriminierung zu gewährleisten.

- EU
In
2. Der Richtlinienvorschlag ersetzt und bündelt Artikel 20 der Richtlinie 2006/54/EG und Artikel 11 der Richtlinie 2010/41/EU, die bisher die Einrichtung von Gleichstellungsstellen und ihre Befugnisse regeln. Das erscheint sinnvoll.
- In
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1)
3. Der Bundesrat unterstützt ausdrücklich das Ziel des Richtlinienvorschlags, zusammen mit dem Richtlinienvorschlag aus BR-Drucksache 45/23 die Bekämpfung von Diskriminierung zu stärken.
- EU
In
4. Die Mitgliedstaaten sind bereits heute dazu verpflichtet, eine oder mehrere Gleichstellungsstellen einzurichten, die außerhalb der inneren Verwaltung von Behörden die Verwirklichung der Gleichbehandlung befördern sollen. Stellung, Aufgaben und Befugnisse der Gleichstellungsstellen werden mit dem Richtlinienvorschlag erweitert.
- EU
AIS
R
5. Der Bundesrat betont, dass Diskriminierung die Chancengleichheit und die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen in Europa behindert. Dies steht einem fortschrittlichen Europa entgegen, das auf Werten der freiheitlichen Demokratie und der Charta der Grundrechte basiert. Damit Gleichstellungsstellen bei der Verhütung und Bekämpfung von Diskriminierung angemessen arbeiten können, ist die Formulierung europaweit verbindlicher Standards bezüglich ihres Mandats und ihrer Aufgaben von großer Bedeutung. Der Bundesrat unterstützt deshalb den Vorschlag der Kommission, Gleichstellungsstellen so auszustatten, dass sie Betroffene von Diskriminierung in ihrem Zugang zum bestehenden Recht und in der Rechtsdurchsetzung unterstützen können.
- EU
AIS
R
6. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Kommission auf der Basis einer rückblickenden Analyse zu dem Schluss kommt, dass das Ziel, die Umsetzung und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Ungleichbehandlung und Diskriminierung zu gewährleisten, nicht vollständig erreicht wurde. Der Bundesrat erkennt an, dass auch Analysen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie Analysen auf Länderebene ein hohes Maß an Diskriminierung aufzeigen. Die umfangreiche Beratung von potentiellen Opfergruppen und konkret Betroffenen zu ihren Rechten sowie zur Verfahrensweise von Ungleichbehandlung und Diskriminierung ist personell und materiell umzusetzen.

EU
AIS
FJ

7. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Festlegung der Verhandlungsposition zu den Vorhaben zu berücksichtigen, dass die Gleichstellungsstellen die wesentliche institutionelle Rahmung für Maßnahmen gegen Diskriminierung sowie für die Unterstützung von Betroffenen darstellen, wobei sich ihre Rechtsstellung und Befugnisse in angemessener Weise in die weiteren staatlichen Strukturen einfügen sollten.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Die sogenannten Gleichbehandlungsrichtlinien der EU [Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG); Rahmenrichtlinie Beschäftigung (2000/78/EG); "Gender-Richtlinie" (2002/73/EG), später neugefasst in Richtlinie 2006/54/EG; Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter auch außerhalb der Arbeitswelt (2004/113/EG)] enthalten Konkretisierungen des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und einen Umsetzungsauftrag für alle Ebenen staatlichen Handelns. Innerhalb der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland sind damit auch Bereiche angesprochen, die der Regelungskompetenz der Länder unterliegen. Um eine zielorientierte Umsetzung der Vorschläge zu gewährleisten, sollte darauf hingewiesen werden, dass föderale Strukturen im Rahmen der vorliegenden Vorschläge angemessen zu berücksichtigen sind.

Zu Artikel 9 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags (Rechtsstreitigkeiten)

EU
R

8. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, die in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b des Richtlinienvorschlags vorgesehene Rechtsfigur des „Amicus Curiae“ zu streichen.

Unter einem „Amicus Curiae“ werden Personen oder ein Zusammenschluss von Personen verstanden, die zwar nicht selbst an einem Gerichtsverfahren, zum Beispiel als Partei, Zeuge oder Sachverständiger, beteiligt sind, gleichwohl aber ihre Auffassung zu Fragen des anhängigen Rechtsstreits gegenüber dem Gericht kundtun, um dieses bei seiner Entscheidungsfindung zu unterstützen.

Dem deutschen Zivil- und Verwaltungsprozessrecht ist der „Amicus Curiae“ nach der Ausgestaltung des Richtlinienvorschlags und sein Stellungnahmerecht fremd. Zwar existieren bereits de lege lata Einflussmöglichkeiten Dritter, wie etwa die Nebenintervention gemäß §§ 66 fortfolgende Zivilprozessordnung (ZPO) oder die Beiladung nach §§ 65 folgende Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Diese unterscheiden sich jedoch in grundlegenden Aspekten vom „Amicus Curiae“, wie zum Beispiel durch das Erfordernis eines rechtlichen Interesses in Bezug auf den konkreten Rechtsstreit beziehungsweise die Entschei-

dung. Im Gegensatz dazu vertritt ein „Amicus Curiae“ durch seine Stellungnahmen öffentliche oder private Interessen auch losgelöst vom jeweiligen Rechtsstreit.

Weniger bedenklich dürfte es zwar sein, wenn die Gleichstellungsstelle als „Amicus Curiae“ in ihrer Stellungnahme an das Gericht reine Rechtsausführungen macht. Hierauf ist sie allerdings nicht beschränkt. Bedenklich ist der Vortrag von gegebenenfalls neuen Tatsachen. Nach dem Beibringungsgrundsatz der ZPO dürften diese für das Gericht zwar nicht zu berücksichtigen sein. Je nachdem für welche Partei der Vortrag günstig ist, wird sich diese den entsprechenden Vortrag jedoch zu eigen machen. Durch das nur für Gleichstellungsstellen bestehende Recht, als „Amicus Curiae“ Stellungnahmen an das Gericht abzugeben, droht damit die prozessuale Waffengleichheit zwischen den Parteien ins Ungleichgewicht zu geraten.

Der „Amicus Curiae“ nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b des Richtlinienvorschlags kann auch nicht mit dem Vertreter des Bundesinteresses bei Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach § 35 VwGO verglichen werden. Dessen Vertretung ist allein auf die Bundesinteressen beschränkt. Auch mit dem Vertreter des öffentlichen Interesses nach § 36 VwGO, der vor den Verwaltungsgerichten und den Oberverwaltungsgerichten beziehungsweise Verwaltungsgerichtshöfen Prozessrechte ausüben darf, besteht keine Vergleichbarkeit. Es obliegt zunächst einer Entscheidung der jeweiligen Landesregierung durch eine Rechtsverordnung, ob sie dieses Organ der Rechtspflege zulässt. Die öffentlichen Interessen lassen sich mit Gemeinwohlinteressen umschreiben, die gewahrt sind, wenn das Gesetz auf den konkreten Einzelfall richtig angewendet wird (Hoppe, in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022, § 36 Randnummer 1). Auf dieses objektivierte Gemeinwohlinteresse ist der „Amicus Curiae“ nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b des Richtlinienvorschlags nicht beschränkt. Die Rechtsstellung soll vielmehr als Ergänzung der Prozessführungsbefugnisse zur Unterstützung der Opfer dienen. Es lässt sich nicht ausschließen, dass die Gleichstellungsstellen insoweit Partei ergreifen und die privaten Interessen der Opfer stärker gewichten. Dafür genügt aber schon die Klage- und Beteiligungsbefugnis nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c des Richtlinienvorschlags. Die Schaffung einer dem deutschen Zivil- und Verwaltungsprozessrecht so nicht bekannten Rechtsposition ist dafür nicht erforderlich.

Zur Umsetzung

EU
In

9. Bezogen auf mögliche Auswirkungen des Richtlinienvorschlags in den Ländern und Kommunen weist der Bundesrat auf Folgendes hin: Die Umsetzung in nationales Recht kann mittelbar Mehraufwände für die betreffenden Behörden mit sich bringen. In dem Fall, in dem ein dortiger Diskriminierungsfall der Gleichstellungsstelle gemeldet wird, sind das namentlich Mitwirkungspflichten oder Pflichten zum Vollzug verbindlicher Entscheidungen der Gleichstellungsstelle. Daneben können sich erweiterte Anforderungen an Verfahren ergeben. Insbesondere:
- Der Richtlinienvorschlag sieht die Pflicht zur Verabschiedung einer Strategie der Gleichstellungsstellen vor, die unter anderem festlegen soll, wie „positive Maßnahmen“ „bei öffentlichen und privaten Einrichtungen“ gefördert werden (Artikel 5).
 - Die Mitgliedstaaten haben einen Prozess zur gütlichen Streitbeilegung unter Leitung der Gleichstellungsstelle einzurichten, an dem die betroffenen Stellen sich gegebenenfalls beteiligen (Artikel 7).
 - Die Gleichstellungsstelle erarbeitet im konkreten Fall unverbindliche Stellungnahmen oder verbindliche Entscheidungen. Dazu sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, geeignete Mechanismen für Folgemaßnahmen beziehungsweise die Durchsetzung von Entscheidungen einzurichten (Artikel 8), die auch die öffentliche Verwaltung treffen können.
 - Die Gleichstellungsstellen haben Befugnisse im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten, an denen die betroffenen Stellen zum Beispiel der öffentlichen Verwaltung beteiligt sind (Artikel 9).
 - Die Zusammenarbeit der Gleichstellungsstellen mit anderen unter anderem öffentlichen Einrichtungen kann zu Aufwänden bei diesen führen (Artikel 12).
 - Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Regelungen zu schaffen, die die Konsultation der Gleichstellungsstellen für „Rechtsvorschriften, Politik, Verfahren, Programmen und Praxis“ sicherstellen (Artikel 13).
 - Den umfassenden Befugnissen zur Erhebung von Daten der Gleichstellungsstellen steht die Pflicht zur Bereitstellung dieser Daten gegenüber (Artikel 14).

Mit Blick auf die bestehende Ausstattung der Länder und Kommunen ist die Übernahme solcher Pflichten je nach ihrer konkreten Ausgestaltung nach Auffassung des Bundesrates ungeklärt.

- EU
In
10. Daneben weist der Bundesrat auf Folgendes hin: Für die Gewährleistung von Gleichstellung innerhalb von Behörden („AGG-Beschwerdestellen“) – unter anderem Kommunen – sind Änderungen des Pflichtenkreises unmittelbar aus dem Richtlinienvorschlag nicht ersichtlich. Es ist aber nicht auszuschließen, dass mit einer Umsetzung in nationales Recht aufgrund der Stärkung der Gleichstellungsstellen auch unmittelbar Pflichten für die (kommunale) öffentliche Verwaltung erwachsen. So könnte festgelegt werden, dass auch die Kommunen Gleichstellungsstellen im Sinne des Artikels 1 des Richtlinienvorschlags zu schaffen haben oder ihnen erhebliche vergleichbare Pflichten in anderer Weise unmittelbar zugeschrieben werden. Mit Blick auf die bestehende Ausstattung der Länder und Kommunen ist die Umsetzung solcher Aufgaben nach Auffassung des Bundesrates ungeklärt.
- EU
In
11. Zudem gälte in diesem Fall auch für solche kommunalen Gleichstellungsstellen gegebenenfalls die Unabhängigkeit nach Artikel 3 des Richtlinienvorschlags „insbesondere was ihre rechtliche Struktur, ihre Rechenschaftspflicht, ihren Haushalt, ihre Personalausstattung und ihre organisatorischen Angelegenheiten betrifft“. Der Bundesrat weist darauf hin, dass mit einer solchen Regelung ein Eingriff in die innere Verfasstheit der Kommunen und damit in ihr Recht der Selbstverwaltung aus Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz (GG) verbunden sein kann.
- EU
In
12. Für die bundesrechtliche Umsetzung des Vorschlags in nationales Recht ist das Durchgriffsverbot aus Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG zu beachten. Neue Aufgaben kann der Bund den Kommunen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht selbst auferlegen. Das gilt mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 2020 (Aktenzeichen 2 BvR 696/12) auch für funktionsäquivalente Aufgabenerweiterungen.
- Ein Landesgesetz, das den Pflichtenkreis der Kommunen erweiterte, könnte die Übertragung einer neuen oder der Veränderung einer bestehenden Aufgabe mit sich bringen, so dass die Maßgaben der Verfassungen und der Konnexitätsregelungen der Länder zu beachten wären.