

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Beate Müller-Gemmeke, Kai Gehring, Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes

A. Problem

Die im § 9 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) geregelte sog. Kirchenklausel geht im Absatz 1 über die europäische Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Gleichbehandlungsrichtlinie, Artikel 4 Absatz 2) hinaus. Die deutsche Bestimmung erlaubt den Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften eine bestimmte berufliche Anforderung allein aufgrund ihres Selbstbestimmungsrechts festzulegen, ohne dass diese in Bezug auf die konkrete Tätigkeit oder die Umstände ihrer Ausübung auch einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterworfen ist. Ferner setzt sie für zulässige unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder Weltanschauung lediglich eine „gerechtfertigte“ berufliche Anforderung voraus, obwohl die Gleichbehandlungsrichtlinie eine „wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte“ berufliche Anforderung verlangt.

Durch die Regelung des Absatzes 2 wird eine weitere Ausnahme vom allgemeinen Benachteiligungsverbot zugunsten der Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften sowie deren Einrichtungen und Vereinigungen gemacht, die auf das individuelle Verhalten der Beschäftigten zielt. Danach können sie von ihren Beschäftigten ein loyales und aufrichtiges Verhalten verlangen. Damit ist den Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften erlaubt, den in ihren Einrichtungen Beschäftigten bestimmte Lebensführungspflichten abzuverlangen, die in den Bereich der Privatsphäre hineinreichen. Der Verstoß gegen Loyalitätsobligationen wie die Eingehung bestimmter Rechtsverhältnisse („Verpartnerung“) oder die Auflösung bestimmter Verträge („Scheidung“) hat im Extremfall die Kündigung zur Folge. In der Praxis macht vor allem die Katholische Kirche von diesen Möglichkeiten Gebrauch, was verfassungs- und europarechtlich problematisch ist.

B. Lösung

Die sog. Kirchenklausel im AGG soll europarechtskonform umgestaltet werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes

§ 9 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das durch Artikel 8 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ungeachtet des § 8 ist eine unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung bei der Beschäftigung durch Religionsgemeinschaften, die ihnen zugeordneten Einrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform oder durch Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Religion oder Weltanschauung zur Aufgabe machen, auch zulässig, wenn eine bestimmte Religion oder Weltanschauung unter Beachtung des Selbstverständnisses der jeweiligen Religionsgemeinschaft oder Vereinigung im Hinblick auf ihr Selbstbestimmungsrecht und nach der Art der Tätigkeit eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt.“

2. Dem Absatz 2 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Eine Berufung auf dieses Recht scheidet aus, soweit nach den Umständen des Einzelfalls die getroffene arbeitsrechtliche Maßnahme nicht im angemessenen Verhältnis zur Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts steht. Die Benachteiligungsverbote wegen eines anderen in § 1 genannten Grundes bleiben vom Satz 1 unberührt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 14. Mai 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Das Verfassungsverständnis vom praktisch schrankenlosen kirchlichen Selbstbestimmungsrecht auch in Bezug auf das kirchliche Arbeitsrecht stammt aus einer Zeit, als die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik fast ausnahmslos einer der beiden großen christlichen Konfessionen angehörten, als Homosexualität strafbar war, nichteheliches Zusammenleben als sittenwidrig galt, Ehescheidungen erschwert und selten waren. Heute hat sich das Grundrechtsverständnis zur freien Entfaltung der Persönlichkeit wie zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung deutlich verändert, haben sich die Lebensweisen stark pluralisiert, ebenso die konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung. Waren in den 50er-Jahren fast alle Deutschen Mitglied einer christlichen Kirche, gehören heute noch 60 Prozent der Bevölkerung der katholischen bzw. einer evangelischen Kirche an, ca. 5 Prozent sind muslimischen Glaubens und ca. 0,3 Prozent jüdischen Glaubens.

Wir leben und arbeiten in einer pluralistischen Welt, auch die kirchlichen Einrichtungen werden damit zu Dienstleistern für Menschen aller Religionen und Weltanschauungen, die ihr Leben nach eigenem Gewissen gestalten. Sie arbeiten für alle Bürgerinnen und Bürger und werden von ihnen finanziert. In dieser Funktion – als Dienstleister und Arbeitgeber im sozialen Bereich – müssen sie sich der Verantwortung bewusst sein, die mit ihrer herausgehobenen Rolle in Bezug auf gesellschaftliche Pluralität einhergeht.

Das Selbstbestimmungsrecht nach Artikel 137 Absatz 3 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) für den karitativen Bereich gewann erst seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland an Bedeutung. Die Kirchen regelten in der Weimarer Republik die Dienst- und Arbeitsverhältnisse ihrer Beschäftigten nicht eigenständig. Dies war darauf zurückzuführen, dass die kirchlichen Einrichtungen im karitativen Bereich in der Weimarer Republik eigenständige Rechtsträger waren und – anders als heute – nicht dem kirchlichen Bereich zugeordnet wurden. Mit der Einführung des Bundes-Sozialhilfe-Gesetzes von 1961 wurde der Vorrang der freien Träger in der Sozial- und Jugendhilfe festgeschrieben, wodurch ein großer Teil der Leistungskapazitäten von Caritas und Diakonie geschaffen wurde. Die heutige Situation der starken Stellung christlicher Einrichtungsträger ist eine Folge der damaligen Ausweitung der Subsidiarität in der Wohlfahrtspflege.

Nach bislang herrschender und auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus den achtziger Jahren basierender Meinung ist es den Religionsgemeinschaften und ihren Einrichtungen gestattet, von all ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch im außerdienstlichen Bereich ohne Sachbezug zur ausgeübten Tätigkeit ein loyales Verhalten im Sinne ihres jeweiligen Selbstverständnisses verlangen zu können. Die Caritas oder die Diakonie können Bewerberinnen oder Bewerber auf eine Stelle ablehnen oder Beschäftigten kündigen, die gegen die Sitten und Moralvorstellungen der jeweiligen Kirche verstoßen, und dies unabhängig davon, ob die Beschäftigung im Verkündigungsbereich liegt oder nicht. Beispielsweise kann ein konfessioneller Kinder-

garten-Träger die Bewerbung einer wiederverheirateten geschiedenen Frau, die als Reinigungskraft arbeiten möchte, ablehnen. Oder einem Krankenpfleger kann gekündigt werden, wenn der Arbeitgeber von seiner gleichgeschlechtlichen Verpartnerung erfährt. Die Katholische Kirche wertet das Eingehen einer eingetragenen Lebenspartnerschaft nach dem Beschluss des ständigen Rates der Bischofskonferenz vom 24. Juni 2002 als schwerwiegenden Loyalitätsverstoß gegenüber der Auffassung von Ehe und Familie, wie sie die katholische Kirche lehrt.

In ihrer Praxis berufen sich die Kirchen und ihnen angehörige Einrichtungen auf die im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz festgeschriebenen weitreichenden Ausnahmen des § 9.

Menschen, die für soziale Berufe ausgebildet sind und in Gegenden mit fast ausschließlich kirchlichen Einrichtungen leben, können bei Durchsetzung solcher Loyalitätsanforderungen unüberwindbare Schwierigkeiten in der Berufsausübung begegnen. Gleiches gilt für Bewerberinnen bzw. Bewerber oder Beschäftigte, die der katholischen bzw. evangelischen Kirche nicht angehören. Sie werden oftmals im sozialen Bereich der Caritas oder der Diakonie gar nicht beschäftigt unabhängig der Nähe der Aufgabe zum Verkündigungsauftrag der Vereinigung.

Allerdings wurden der durch Artikel 140 des Grundgesetzes i. V. m. Artikel 137 Absatz 3 WRV garantierten Autonomie der Kirchen, ihre Angelegenheiten in den Grenzen der allgemeinen Gesetze frei von staatlicher Einflussnahme regeln zu dürfen, in den jüngsten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und des Bundesarbeitsgerichtes (BAG) engere Schranken gezogen.

Der EGMR setzt in seinen jüngsten Entscheidungen deutlich andere Akzente als die bisherige Rechtsprechung des BVerfG (Urteile vom 23. September 2010 in den Sachen Obst gegen Deutschland (425/03) und Schütth gegen Deutschland (1620/03)). Während das BVerfG in seinen inzwischen fast 30 Jahre alten Entscheidungen bei der Güterabwägung zwischen den Grundrechten betroffener Beschäftigter und dem kirchlichen Selbstverwaltungs- und Selbstbestimmungsrecht den Vorrang grundsätzlich dem Letzteren einräumt, verlangt nun der EGMR einen gerechten Ausgleich zwischen mehreren konfligierenden Interessen. Hinsichtlich der Kündigung von kirchlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wegen „sittlicher Verfehlungen“, die nach den Grundsätzen der betreffenden Kirche als schwerwiegende Sünde einzuordnen sind, gelte es, einen Ausgleich zwischen den Grundrechten des Mitarbeiters oder der Mitarbeiterin einerseits und dem Selbstbestimmungsrecht der Kirchen zu finden. Bei solchem Aufeinandertreffen mehrerer grundgesetzlich geschützter Rechtsgüter seien diese im Wege der praktischen Konkordanz miteinander in Einklang zu bringen. Der Frage, welchem Rechtsgut dabei der Vorrang einzuräumen ist, liege immer eine Interessenabwägung zugrunde.

Das BAG führte in seiner Entscheidung vom 8. September 2011 aus, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der kirchlichen Einrichtungen zur Loyalität zwar verpflichtet

sind und religiöse Glaubenssätze beachten müssen. Das Gericht stellte allerdings klar, dass eine Kündigung nur dann gerechtfertigt ist, wenn der Loyalitätsverstoß auch bei Abwägung der Interessen beider Vertragsteile im Einzelfall ein hinreichend schweres Gewicht hat (2 AZR 543/10).

Mit dieser Rechtsprechung werden aus der neuen Rolle kirchlicher Einrichtungen im sozialen Bereich Konsequenzen gezogen und Rechte der Beschäftigten, deren Tätigkeit nicht in einer besonderen Nähe zu den Aufgaben der gemeinschaftlichen Pflege einer Religion oder Weltanschauung steht, aufgewertet. Dennoch bleibt der Wortlaut des § 9 AGG unklar und in der Literatur umstritten. Das führt zu großer rechtlichen Unsicherheit für die Beschäftigten und genügt nicht den Anforderungen des Transparenzgebots.

Aber auch die Kirchen ändern ihre Positionen beispielsweise gegenüber Homosexualität oder wiederverheirateten Geschiedenen. Die 1997 erschienene Ausgabe des Katechismus der katholischen Kirche spricht von Achtung, Mitleid und Takt, mit denen man homosexuellen Personen begegnen soll. Sie sollten nicht diskriminiert werden: „Man hüte sich, sie in irgend einer Weise ungerecht zurückzusetzen.“ (KKK 2358).

Ferner soll der Umgang mit wiederverheirateten Geschiedenen überdacht werden. Im Herbst 2012 bei ihrer Vollversammlung in Fulda setzte die Deutschen Bischofskonferenz eine Arbeitsgruppe ein, die entsprechende Vorschläge erarbeiten soll. Wie die Presse berichtet hat, sahen die Bischöfe Handlungsspielraum offenbar im kirchlichen Arbeitsrecht. So könnten künftig Angestellte von Kirche und Caritas, etwa Kindergärtnerinnen, Ärzte oder Sozialarbeiter, nach Scheidung und neuer ziviler Heirat möglicherweise nicht mehr ohne weiteres ihre Stelle verlieren.

Damit ist der auf diese Fragen bezogene Befund, was dem Ethos und der Lehre der Organisation entspricht, zumindest nicht so eindeutig, das auf ihn negative arbeitsrechtliche Entscheidungen gegründet werden können.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 9 Absatz 1 AGG)

§ 9 Absatz 1 AGG bestimmt, dass eine unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder Weltanschauung zulässig ist, „wenn eine bestimmte Religion oder Weltanschauung unter Beachtung des Selbstverständnisses der jeweiligen Religionsgemeinschaft oder Vereinigung im Hinblick auf ihr Selbstbestimmungsrecht oder nach der Art der Tätigkeit eine gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt“.

Danach genügt es, wenn eine bestimmte diskriminierende Praxis eines kirchlichen Arbeitgebers dem Selbstverständnis der Kirche entspricht. Wie sich aus dem zusätzlich eingefügten Wort „oder“ ergibt, kommt es nicht darauf an, ob die Religion oder Weltanschauung nach Art der Tätigkeit eine gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt. Dadurch ist die Vorschrift der Rechtsprechung des BVerfG zum Selbstbestimmungsrecht der Kirchen angeglichen worden.

Diese Rechtsprechung unterscheidet zwischen den katholischen Klerikern, Ordensangehörigen und Diakonissen so-

wie den evangelischen Pfarrern und den evangelischen und katholischen Kirchenbeamten einerseits und den sonstigen Bediensteten der Kirchen andererseits.

Für die erste Gruppe gilt ausschließlich kirchliches Recht. Für die sonstigen Bediensteten der Kirchen gilt das allgemeine Arbeitsrecht. Diese Personengruppe ist sehr groß, da zum Bereich der Kirchen nicht nur die eigentlichen Kirchenverwaltungen und ihre rechtlich selbstständigen Teile gehören, sondern auch alle sonstigen Einrichtungen, die den Kirchen zugeordnet sind. Demgemäß zählen zu den sonstigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kirchen – auch zahlenmäßig – vor allem die Beschäftigten in den Einrichtungen der Caritas, der Inneren Mission und der Diakonie, in den kirchlichen Kindergärten und Kindertagesstätten, in den Krankenhäusern, Alters- und Pflegeheimen. Für sie gilt zwar das allgemeine Arbeitsrecht, aber mit erheblichen Abweichungen.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG darf bei der Prüfung der Sozialadäquanz von Kündigungen das den Kirchen gewährte Selbstbestimmungsrecht nicht außer Betracht bleiben. Es berechtigt die Kirchen, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Beachtung jedenfalls der tragenden Grundsätze der kirchlichen Glaubens- und Sittenlehre aufzuerlegen und zu verlangen, dass sie nicht gegen die fundamentalen Verpflichtungen verstoßen, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zur Kirche ergeben und die jedem Kirchenmitglied obliegen. Deshalb enthalten die Arbeitsverträge üblicherweise besondere Klauseln, durch die den Beschäftigten die Pflicht auferlegt wird, ihre persönliche Lebensführung nach der Glaubens- und Sittenlehre sowie den übrigen Normen der betreffenden Kirche auszurichten.

Aus dem Selbstbestimmungsrecht der Kirchen leitet das BVerfG ferner ab, dass nicht die staatlichen Gerichte, sondern allein die Kirchen darüber zu entscheiden haben, welches die tragenden Grundsätze ihrer Glaubens- und Sittenlehre sind, welche davon arbeitsvertraglich auch im außerdienstlichen Bereich eingehalten werden müssen und was als schwerer Verstoß gegen diese Grundsätze anzusehen ist. Handelt es sich danach um einen Verstoß gegen Grundpflichten, die jedes Mitglied der Kirche zu erfüllen hat, rechtfertigt das die Kündigung auch solcher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht mit geistig-religiösen Verkündigungsaufgaben betraut sind. Dazu zählen z. B. der Kirchenaustritt und das öffentliche Eintreten von Beschäftigten katholischer Einrichtungen für die Legalisierung der Abtreibung.

Nach der jetzigen Fassung des § 9 Absatz 1 AGG hat sich an dieser Rechtslage nichts geändert.

Nach Artikel 4 Absatz 2 der Gleichbehandlungsrichtlinie sind dagegen Benachteiligungen nur zulässig, „wenn die Religion oder Weltanschauung dieser Person nach der Art dieser Tätigkeiten oder den Umständen ihrer Ausübung eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung angesichts des Ethos der Organisation darstellt“. Danach kommt es nicht nur auf das „Ethos“ der Organisation an, sondern auch auf die Art der Tätigkeit oder die Umstände ihrer Ausübung. Deshalb darf z. B. ein katholisches Krankenhaus einen Krankenpfleger, der aus der Katholischen Kirche austritt, nicht entlassen, wenn in dem Krankenhaus ein ins Gewicht fallender Anteil der Pflegerinnen und Pfleger keiner Kirche angehört. Nach § 9 Absatz 1 AGG ist das

dagegen weiterhin möglich. Die Vorschrift ist deshalb nicht mit der Gleichbehandlungsrichtlinie zu vereinbaren.

Im Falle eines Widerspruchs zwischen dem nationalen Recht und einer Richtlinie müssen die nationalen Gerichte das nationale Recht so auslegen, dass Widersprüche zur Richtlinie möglichst vermieden werden. Das ist hier in der Weise möglich, dass man den von § 9 Absatz 1 AGG verwandten Begriff „Selbstverständnis der jeweiligen Religionsgemeinschaft“ darauf bezieht, von welchen Grundsätzen sich die betreffende Kirche bei der Einstellung und Entlassung ihres Personals an der Einrichtung leiten lässt, in der der gekündigte Mitarbeiter beschäftigt war. Das genügt aber nicht den Anforderungen des Transparenzgebots.

Darüber hinaus verlangt Artikel 4 Absatz 2 der Gleichbehandlungsrichtlinie, dass das betreffende Merkmal „eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung“ darstellen muss, während § 9 Absatz 1 AGG dies zu einer „gerechtfertigten beruflichen Anforderung“ verkürzt hat.

Die Kriterien wesentlich, rechtmäßig und gerechtfertigt sind erfüllt, wenn die Anforderung angesichts des Ethos der Organisation eine nachvollziehbare und angemessene Voraussetzung für den jeweiligen Beruf darstellt und anderenfalls das Selbstbestimmungsrecht der Organisation nachhaltig gefährdet wäre.

Zu Nummer 2 (§ 9 Absatz 2 AGG)

Bereits die europarechtliche Bestimmung selbst macht durch ihre Systematik (Artikel 4 Absatz 2 bezieht sich lediglich auf Ungleichbehandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung) und die Formulierung „Sofern die Bestimmungen dieser Richtlinie im übrigen eingehalten werden...“ klar, dass die Ziele der Richtlinie nicht dadurch unterlaufen werden dürfen und Benachteiligungen wegen anderer Merkmale (z. B. sexuelle Identität) grundsätzlich zulässig wären.

Auch die Erwägungsgründe zu der Gleichstellungsrichtlinie verdeutlichen, dass Ungleichbehandlungen aufgrund der Religion oder der Weltanschauung als Ausnahmetatbestand („unter sehr begrenzten Bedingungen...“) nur zulässig sind, wenn ein Merkmal eine wesentliche und entscheidende Anforderung darstellt und sofern es sich um einen rechtmäßigen Zweck und eine angemessenen Anforderung handelt (Erwägungsgründe 23 und 24). Aus diesen Gründen soll deshalb

nicht jede Loyalitätspflicht in Betracht kommen, die sich aus dem Selbstverständnis der jeweiligen Gemeinschaft ableitet, insbesondere auch das Verhalten im privaten und persönlichen Bereich. Einschlägig muss vielmehr nur das Maß an Loyalität, das für die Ausübung der konkreten Tätigkeit eine wesentliche, entscheidende und gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt. Für alle Tätigkeiten, die außerhalb der unmittelbaren „Verkündigungsarbeit“ angesiedelt sind bzw. die ohne direkte Leitungs- oder Vorbildfunktionen sind, dürfen nur reduzierte Loyalitätsanforderungen entsprechend den vertraglichen Nebenpflichten gelten. Für diakonische und karitative Einrichtungen gilt dazu, dass das religiöse Ethos für die Tätigkeit umso weniger prägend ist oder von Bedeutung sein kann, desto höher der fremdfinanzierte Anteil ausfällt. Dem Erfordernis dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung soll der erste angefügte Satz Rechnung tragen.

Darüber hinaus wird mit dem zweiten angefügten Satz klargestellt, dass sich die Merkmale „loyal und aufrichtig“ auf Benachteiligung wegen der Religion oder der Weltanschauung beziehen. Sie verbieten, dem Ethos der Einrichtung gezielt entgegenzutreten. Das Recht, Verhaltensanforderungen festzulegen, darf das Verbot der Diskriminierung aus allen anderen im § 1 AGG genannten Gründen nicht unterlaufen und beispielsweise zu Ungleichbehandlungen wegen ethnischer Herkunft führen. Und auch Homosexualität darf nicht als „illoyales oder unaufrichtiges Verhalten“ untersagt werden, da der Betroffene hier nicht wegen der Religion, sondern wegen der sexuellen Identität benachteiligt wird. Nach den Regeln der Glaubens- und Sittenlehre der katholischen Kirche kann zwar von einem Arbeitnehmer verlangt werden, auch im außerdienstlichen Bereich seine Lebensführung so einzurichten, dass sie den grundlegenden Gesetzen der Kirche entspricht. Hierzu darf aber nicht das Verbot einer homosexuellen Partnerschaft gehören.

Dem entspricht jedoch der bisherige Wortlaut des Gesetzes nicht und führt zu rechtliche Unsicherheit. Da die Rechtslage auch im nationalen Kontext durch Gesetz klar zu machen ist, wird eine Klarstellung nunmehr auch im Gesetzestext vorgesehen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

