

Deutscher  
Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Stellungnahme zum  
Diskussionsentwurf für ein  
„Gesetz zur Verhinderung von  
Diskriminierungen im  
Zivilrecht“ des  
Bundesministeriums der Justiz  
(Zivilrechtliches  
Antidiskriminierungsgesetz -  
Entwurf 10. Dezember 2001)

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

Berlin, 15. Februar 2002

**Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand**

Redaktion:  
Abt. Arbeits-, Sozial- und Mitbestimmungsrecht  
Martina Perreng

Abteilung für internationale und europäische  
Gewerkschaftspolitik  
Referat Migrationspolitik  
Volker Roßocha

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
Tel.: 030-240 60-342/273  
Fax: 030-240 60-408/761  
e-mail: volker.rossocha@bundesvorstand.dgb.de

## **I. Grundsätzliche Bewertung**

Das Bundesministerium der Justiz hat am 10. Dezember 2001 einen Diskussionsentwurf für ein „Gesetz zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht“ (Zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz) vorgelegt.

Mit dem Antidiskriminierungsgesetz soll den von Diskriminierung Betroffenen „ein entsprechendes rechtliches Instrumentarium zur Verfügung gestellt werden, damit über staatliche Sanktionsmöglichkeiten hinaus auch der Einzelne solchen Verhaltensweisen wirksam entgegen treten kann. Dieses Ziel will der Entwurf vor allem im Bereich und mit Mitteln des allgemeinen Zivilrechts verwirklichen.“<sup>1</sup>

Gleichzeitig soll einer europäischen Verpflichtung nachgekommen werden. Der Rat der Europäischen Gemeinschaft hat im Juni 2000 eine Richtlinie zur „Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“ (2000/43 des Rates) verabschiedet. Danach sind die Mitgliedsstaaten unter anderem verpflichtet, bis Mitte 2003 „klare Regelungen zu schaffen, mit der Hilfe Betroffene sich gegen Diskriminierungen ... beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen wehren“<sup>2</sup> können.

Mit den zu schaffenden Regelungen soll das Benachteiligungsverbot - über die in der Richtlinie genannten unzulässigen Unterscheidungen – auch auf Diskriminierungen wegen des Geschlechts, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität ausgeweitet werden. Damit greift das Gesetz alle in Art. 13 des Amsterdamer Vertrages genannten Gründe für unzulässige Diskriminierungen<sup>3</sup> auf.

Das Benachteiligungsverbot des vorgelegten Entwurfs bezieht sich – anders als die o.g. Richtlinie ausschließlich auf den Bereich der zivilrechtlichen Vertragsgestaltung.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist der Überzeugung, dass Diskriminierungen und Ungleichbehandlungen den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft gefährden und die betroffenen Personen von der Teilhabe am gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben ganz bzw. teilweise ausschließen. Er ist der Auffassung, dass eine demokratische und soziale Gesellschaft eine umfassende Verantwortung für die Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebotes hat und dies auch wahrnehmen muss.

---

<sup>1</sup> Zitiert aus der Begründung des Diskussionsentwurfs, Seite 18

<sup>2</sup> Zitiert aus der allgemeinen Zielsetzung des Diskussionsentwurfs, Seite 1

<sup>3</sup> In Art. 13 werden Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung genannt.

Daher hat der Deutsche Gewerkschaftsbund bereits in seiner Stellungnahme zum Koalitionsvertrag<sup>4</sup> das Vorhaben der Bundesregierung den Schutz von Minderheiten und ihre Gleichberechtigung durch ein „Gesetz gegen Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung“<sup>5</sup> zu verbessern befürwortet.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt das Vorhaben des Bundesministerium der Justiz, Benachteiligungen bei dem Zugang zu Waren und Dienstleistungen zu verbieten, Benachteiligungen im Rahmen von Behinderten bei Zivilprozessen aufzuheben und den Betroffenen bessere Möglichkeiten zur Durchsetzung der Gleichbehandlung einzuräumen.

Mit dem zivilrechtlichen Antidiskriminierungsgesetz wird eine Lücke in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland, hinsichtlich des diskriminierungs- und belästigungsfreien Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen geschlossen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund unterstützt die Auffassung des Bundesministeriums der Justiz, den personellen Geltungsbereich auszuweiten. Damit werden auch die in der EU-Richtlinie „zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“ (Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000) genannten Diskriminierungsgründe mit einbezogen.

Dennoch muss aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Hinblick auf den sachlichen Geltungsbereich des Entwurfs kritisiert werden, dass nur einen **Teilbereich** gesellschaftlichen Lebens aufgegriffen wird. Damit kann der Entwurf nur als erster – wenn auch wichtiger – Schritt zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung und zur Umsetzung der vom Rat der Europäischen Gemeinschaft beschlossenen Richtlinien betrachtet werden.

Zwar wird in der Begründung des Diskussionsentwurfes auf die Notwendigkeit weiterer Regelungen zur Umsetzung der Richtlinien im Hinblick auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen hingewiesen, die sich ebenfalls auf das Zivilrecht beziehen. Nicht absehbar ist allerdings, ob noch innerhalb der Umsetzungsfrist der Richtlinien weitere rechtliche Veränderungen vorgenommen werden. Dies wäre jedoch, soll das Ziel einer diskriminierungsfreien Gesellschaft tatsächlich zu verwirklichen sein, dringend geboten.

Da auch das Arbeitsrecht Teil des Zivilrechtes ist und seine Grundlagen im Bürgerlichen Gesetzbuch festgelegt sind, ist der Titel des Entwurfs „Zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz“ nicht sachgerecht. Der DGB fordert daher, zumindest im Titel des Gesetzes den sachlichen Geltungsbereich deutlicher hervorzuheben.

---

<sup>4</sup> Stellungnahme des DGB-Bundesvorstandes vom 29. Oktober 1998

<sup>5</sup> Siehe Kapitel IX. Punkt 10 Minderheitenrechte des Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998

So wird der (falsche) Eindruck erweckt, die geplanten Neuregelungen sicherten in allen Lebensbereichen vor Benachteiligung.

Insgesamt berücksichtigt der Entwurf nur einen kleinen Teil der Bestimmungen aus der EU-Richtlinie „zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“, denn

1. der Entwurf verpflichtet nicht alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen zur Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes im Bezug auf den in Art. 3, Abs. 1 genannten sachlichen Geltungsbereich,
2. es fehlt jeder Hinweis auf die Umsetzung der in Art. 10 geforderte Unterrichtung der Betroffenen, des in Art. 11 vorgesehen sozialen Dialogs und den nach Art 12 zu fördernden Dialog mit den Nichtregierungsorganisationen,
3. es wird die Umsetzung der Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Bezeichnung oder Einrichtung von Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung, entsprechend Art. 13, nicht geregelt,
4. die in Art. 14 erforderlichen Maßnahmen zur Aufhebung von Vorschriften, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu widerlaufen, sind nicht berücksichtigt.

Unberücksichtigt bleiben aber vor allem auch die Bestimmungen der Richtlinie „Zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“. Daher ist der DGB der Auffassung, dass das vorgeschlagene zivilrechtliche Antidiskriminierungsgesetz der Verpflichtung zur Umsetzung der beiden EU-Richtlinien nicht gerecht wird.

Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist eine umfassende politische, gesellschaftliche und rechtliche Umsetzung der beiden EU-Richtlinien notwendig. Dazu gehört – wie bereits in der Stellungnahme zu den Richtlinienvorschlägen Anfang 2000 gefordert – die Entwicklung einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung des Rechtsextremismus<sup>6</sup> und zur Förderung der Gleichbehandlung. Die bisherigen Erfahrungen in der Gleichbehandlungspolitik in den Betrieben und Unternehmen, sowie die Erfahrungen der Nichtregierungsorganisationen sollten dabei Berücksichtigung finden. Daher unterstützt der DGB ausdrücklich auch die vom „Netz gegen Rassismus, für gleiche Rechte“ entwickelten und veröffentlichten Vorschläge zur Umsetzung der EU-Richtlinien<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Siehe auch „Ein Aktionsplan gegen Rassismus“, KOM (1998) 183 endg. vom 25.03.1998 sowie „Vorschlag für einen Aktionsplan gegen Rassismus für die Bundesrepublik Deutschland“ des „Netzes gegen Rassismus, für gleiche Rechte“ vom 28. März 2000. In beiden Papieren wird die Entwicklung einer „Mainstreaming-Strategie“ gefordert, die als Querschnittsaufgabe in allen gesellschaftlichen und öffentlichen Bereichen umgesetzt werden soll.

<sup>7</sup> „Bewertung der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft zur Verwirklichung des Art. 13 des Amsterdamer Vertrages und deren Umsetzung in nationales Recht“, „Netz gegen Rassismus, für gleiche Rechte“, 22. Mai 2001

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hält zur rechtlichen und zur umfassenden Umsetzung beider Richtlinien die Verabschiedung eines einheitlichen Antidiskriminierungsgesetzes als solches, für geeigneter. Dies wäre im Hinblick auf die Transparenz und die Handhabung durch die Betroffenen sinnvoll. Die inhaltlichen Anforderungen des DGB werden mit dem vorliegenden Diskussionsentwurf nur teilweise erfüllt. Deshalb fordern wir:

1. Eine weitergehendere Definition von unzulässiger Benachteiligung – als die in § 319a vorgeschlagene.
2. Der sachliche Geltungsbereich muss alle Lebensbereiche umfassen, darf aber nicht abschließend geregelt sein.
3. Die Umkehr der Beweislast ist eindeutig zu regeln – statt lediglich sie zu erleichtern.
4. Der verbesserte Schutz von Antragstellern und Zeugen muss gewährleistet werden.
5. Die Einrichtung von Stellen, die mit der Förderung der Gleichbehandlung befasst sind, einschließlich der Förderung von Antidiskriminierungsbüros.
6. Die Verpflichtung aller öffentlichen und privaten Einrichtungen, insbesondere der Betriebe, Behörden, Bildungseinrichtungen und privaten Dienstleistungsanbietern zur Einrichtung von Gleichbehandlungsbeauftragten.
7. Eine Angleichung der Bestimmungen der unterschiedlichen Rechtsinstrumente und ein Normenbereinigungsverfahren, in dem alle Bestimmungen, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu wider laufen aufgehoben werden. Wir regen zudem an, alle über die im Diskussionsentwurf hinausgehenden Regelungen auf ihren Gehalt im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinien zu überprüfen und ggf. anzupassen.
8. Die Sanktionen gegen Benachteiligungen müssen entsprechend der Richtlinien wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

## **II. Bewertung einzelner Aspekte des Entwurfs**

### **1. § 319 a, Benachteiligungsverbot**

→ Der DGB begrüßt den horizontalen Ansatz für das Benachteiligungsverbot und die Einbeziehung aller in Art. 13 des Amsterdamer Vertrages genannten Gruppen.

Er ist allerdings der Auffassung, dass auch eine Ungleichbehandlung wegen der Nationalität zu den verbotswürdigen Diskriminierungen gehört. Insbesondere im Hinblick auf den eingeschränkten sachlichen Geltungsbereich des Entwurfs gibt es keinen Hinderungsgrund, diesen Sachverhalt

nicht einzubeziehen, da weder die Bestimmungen des Ausländerrechts im Hinblick auf die Einreise noch die Bestimmungen des Arbeiterlaubnisrechts betroffen sind. Im übrigen wird darauf hingewiesen, dass auch nach Punkt 13 der Erwägungen der Richtlinie 2000/43 das Diskriminierungsverbot auch hinsichtlich Drittstaatsangehörigen angewandt werden sollte.

→ Der DGB weist nochmals auf die besondere Problematik der Verwendung des Begriffes der „Rasse“ hin. Er war bereits bei der Abfassung der EU-Richtlinien der Auffassung, dass aufgrund des historischen Zusammenhangs mit dem nationalsozialistischen Terror auf die Verwendung dieses Begriffes verzichtet werden sollte. Zwar wird in der Begründung des Entwurfs zu § 319 a diese Problematik angesprochen und auf die Formulierung in der Richtlinie 2000/43 des Rates hingewiesen. Der Begriff wird zwar in der Richtlinie verwendet, aber gleichzeitig wird im Punkt 6 der Erwägungen deutlich herausgestellt, dass die Nutzung nicht die Akzeptanz solcher Theorien impliziert. Im übrigen wird auf die im Betriebsverfassungsgesetz<sup>8</sup> verwendete bessere Formulierung hingewiesen. Dieser Beispielkatalog sollte auch im Sinne einer einheitlichen Umsetzung gewählt werden.

→ In Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 wird der sachliche Geltungsbereich beschrieben, der aber durch die Absätze 2 und 3 wieder eingeschränkt wird. Die Herausnahme von Arbeitsverhältnissen führt dazu, dass Dienstleistungsverträge von arbeitnehmerähnlichen Personen, anderen Regelungen unterfallen können. Dadurch entstünde ein Gefälle, dass mit dem Zweck der Richtlinien nicht zu vereinbaren ist.

Vor allem unter diesem Aspekt ist die in Nr. 1 b) enthaltene Formulierung nicht sachgerecht und führt eher zu rechtlichen Unsicherheiten, insbesondere in der Abgrenzung von Honorar-, Praktikums- und Werkverträgen zu Arbeitsverträgen. Gleiches gilt im übrigen auch für die Abgrenzung beim Gesundheitsschutz und bei der Bildung. Hier müssten Formulierungen gefunden werden, die deutlich machen, dass ein uneingeschränkter Zugang zu allen Lebensbereichen Ziel dieses Gesetzes ist. Jede Einschränkung des Geltungsbereiches und jede Ausnahme wird dazu führen, dass durch Auslegung weitere Einschränkungen vorgenommen werden, die nur im Rahmen juristischer Auseinandersetzungen wieder aufgehoben werden können.

**Der DGB fordert deshalb eine eindeutige aber nicht abschließende Formulierung des sachlichen Geltungsbereiches.**

→ In Abs. 2 wird der Zugang zu Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber vom Benachteiligungsverbot ausgenommen

---

<sup>8</sup> § 75 Abs. 1 des BetrVG: „Arbeitgeber und Betriebsrat haben darüber zu wachen, dass ... jede unterschiedliche Behandlung von Personen wegen ihrer Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, ... unterbleibt“.

und auf gesonderte Bestimmungen hingewiesen. Unklar ist insbesondere die Abgrenzung beim Zugang zu Arbeitgeberorganisationen. Nicht weiterführend ist die zu Abs. 1 Nr. 2 enthaltene Formulierung in der Begründung, dass „Vereine, in denen sich z.B. Angehörige freier Berufe zusammenschließen“ gemeint seien. Ungeklärt ist, ob damit auch der Zugang zu Handwerkskammern oder zu Industrie- und Handelskammern gemeint ist, zumal sich auch die freien Berufe, z.B. die Notare, Ärzte oder Apotheker in Kammern zusammenschließen müssen. Hier bedarf es dringend der Klarstellung

### **§ 319 b Begriffsbestimmungen**

Der DGB begrüßt, dass der Entwurf im Grundsatz die in der Richtlinie enthaltene Begriffsbestimmung übernommen hat.

- ➔ Der DGB unterstützt die Zielrichtung des Abs. 1, da auch Ungleichbehandlungen, die erst in der Zukunft entstehen können, einbezogen sind. Allerdings sieht er einen Widerspruch in der Begründung, die mit der Formulierung „Diese Zurücksetzung muss `aufgrund` eines der Diskriminierungsmerkmale erfolgt sein“ von einer bereits entstandenen Ungleichbehandlung ausgeht.
- ➔ In Abs. 2 wurde wortgleich die Formulierung des Art. 2 der EU-Richtlinie 2000/43 übernommen. Der DGB ist der Auffassung, dass eine sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung nur in sehr engem Rahmen begründet werden kann. Durch die Wahl der unbestimmten Rechtsbegriffe „berechtigtes Anliegen“, „angemessen“ und „erforderlich“ ist ein Missbrauch nicht auszuschließen. Allein die Notwendigkeit, gegen diese Begriffe im Falle eines diskriminierenden Verhaltens argumentieren zu müssen, schwächt den Schutzzweck des Gesetzes deutlich ab. Es muss deshalb eine Formulierung gefunden werden, die deutlich macht, dass das Anliegen nur im Schutz eines objektiv höherwertigen Rechtsgutes bestehen kann, z.B. als Schutzvorschrift für Kinder und Jugendliche.

### **§ 319 c Beweislastregelung**

Der DGB unterstützt das Vorhaben, die Beweislast für die von Diskriminierung betroffenen Personen zu erleichtern. Er ist aber der Auffassung, dass mit der Formulierung dieses Ziel nur unzureichend erreicht wird, da den Betroffenen immer noch auferlegt wird, Tatsachen vorzutragen und eine Diskriminierung glaubhaft zu machen. Die Erleichterungen im Verfahren wegen Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts nach § 611 a BGB haben gezeigt, dass gerade die Glaubhaftmachung eine große Hürde ist. Sie setzt nämlich voraus, dass tatsächliche Erkenntnisse vorliegen. Während beim

Zugang zu einem Arbeitsplatz oder bei dessen Ausübung Informationen von Kollegen, Betriebsräten oder Gewerkschaften beschafft werden könnten, die Feststellungen möglicherweise stützen, ist das in den hier zu regelnden Bereichen ungleich schwerer und in der Regel aussichtslos. So wird es etwa für eine Person afrikanischer Herkunft schwer sein, bei der dritten Wohnung im selben Stadtteil, die er nicht bekommen hat, Tatsachen, die ein diskriminierendes Verhalten glaubhaft machen können, zu finden, die über seinen Eindruck hinaus gehen. Der DGB ist deshalb der Auffassung, dass es dem Beklagten obliegen muss, zu beweisen, dass keine Ungleichbehandlung vorliegt. Er kann die für ihn maßgeblichen Kriterien ohne weiteres offen legen. Die Übertragung der Beweislast auf den Beklagten stellt aus Sicht des DGB keine unzumutbare Belastung oder einen unverhältnismäßigen Mehraufwand dar. Auch ist nicht zu erwarten, dass gerade die Personenkreise, die von Diskriminierung betroffen sind nun massenhaft mutwillige Klagen erheben werden.

### § 319 d Zulässige Unterscheidungen

Der DGB vertritt grundsätzlich die Auffassung, dass es kaum denkbar ist, dass die genannten Merkmale für Beschäftigungen oder den Zugang zu Organisationen entscheidende Voraussetzung sein können. Denkbar sind nur individuelle Fertigkeiten und Fähigkeiten, nicht aber in der Person liegende Gründe. Der DGB ist deshalb der Überzeugung, dass zulässige Unterscheidungen nur z.B. als Schutzinstrumente für Jugendliche sinnvoll sind. Die vorgesehenen Regelungen bieten aber einen großen Interpretationsspielraum. Aus Sicht des DGB sollten sie eindeutig und einschränkend formuliert werden, damit dem gewollten Zweck Rechnung getragen wird, Unterschiede und Einschränkungen im Empfinden der Menschen nachdrücklich zu beseitigen. Der Hinweis in der Begründung, dass nur in Ausnahmefällen eine Unterscheidung möglich sein wird, reicht nicht aus. Diese Wertung sollte vielmehr im Gesetzestext zum Ausdruck kommen.

Außerdem existiert im Hinblick auf die Formulierung in Abs. 1 a) ein Widerspruch zur Begründung. Während in der Begründung von einer **unverzichtbaren** Voraussetzung die Rede ist, reicht entsprechend dem Gesetzestext eine **entscheidende** Voraussetzung für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung aus.

In Abs. 2 werden die Kriterien für eine Ungleichbehandlung noch weiter gefasst. Es reicht danach aus, wenn eine Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt ist. Insgesamt lassen diese Einschränkungen und vor allem ihr weiterer Rahmen befürchten, dass der positive Ansatz und die Zielrichtung doch stark entwertet werden. Deshalb sind diese Einschränkungen so strikt abzulehnen.

Besonders positiv ist dagegen zu bewerten, dass der Entwurf keine gerechtfertigte Ungleichbehandlung wegen der ethnischen Herkunft vorsieht, mit Ausnahme solcher, die eine Beschäftigung zum Gegenstand haben.

### **§ 319 e Sanktionen**

Der Forderung der Richtlinie, Sanktionen zu verhängen, die abschreckend wirksam und verhältnismäßig sind, wird die Regelung nur teilweise gerecht. Insbesondere die Möglichkeit, durch Vertragsschluss mit einem Dritten sich der Verpflichtung zu entledigen, entwertet den Anspruch auf Abschluss des Vertrages. Außerdem muss der Begriff der angemessenen Entschädigung definiert und der Ersatz für immaterielle Schäden aufgenommen werden.

### **§ 2 Unterlassungsklagengesetz**

Abzusehen ist davon, nur wesentliche Beeinträchtigungen zu unterbinden. Es muss vielmehr um allgemeine und generelle Bewertungen gehen ohne dass eine Gewichtung von Beeinträchtigungen vorgenommen wird.

### **§ 3 Unterlassungsklagengesetz**

Der DGB begrüßt, dass den Interessenverbänden ein eigenständiger Anspruch auf Unterlassung eingeräumt werden soll. Allerdings könnte eine wirksame Vertretung voraussetzen, dass auch eine entsprechende Organisation vorhanden ist. Die bloße Anknüpfung an eine Zahl von 75 Mitgliedern scheint diese notwendige Organisation nicht ausreichend zu garantieren. Es sollten deshalb Kriterien gefordert werden, die der Interessenwahrnehmung ein gewisses Gewicht verleihen, die aber andererseits auch die Gewähr bieten, dass sie von unerwünschten Einflussnahmen frei sind. Nur wenn solche Kriterien vorliegen, ist ein Unterlassungsanspruch für die von Diskriminierung betroffenen Gruppen auch effektiv und es wird gleichzeitig verhindert, dass dieser Anspruch missbräuchlich verwendet wird. Im übrigen wird darauf hingewiesen, dass traditionell etwa Gewerkschaften nichtrechtsfähige Vereine sind, gleichwohl aber berechtigt sein müssen.