

**Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes - Gesamtverband e.V.,
zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung Europäischer Antidiskriminie-
rungsrichtlinien (BT- Drucksache 15/4538)**

Der Paritätische Wohlfahrtsverband vertritt als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege regelmäßig auch die Interessen von Menschen, die von Diskriminierungen betroffen sind aufgrund des Geschlechts, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität.

Der Verband begrüßt, dass mit dem nun endlich vorliegenden Gesetzentwurf die längst fällige Umsetzung der entsprechenden EU Richtlinien

- 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft
- 2000/78/EG zur Feststellung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf
- 2002/73/EG zur Änderung der Richtlinie 76/2007/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen
- 2004/113/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen vom 16.12.2004

in Angriff genommen wird. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die bisherigen rechtlichen Regelungen zum Schutz gegen Diskriminierungen nicht ausreichend waren und den Betroffenen jedenfalls nicht in allen Fällen ein effektiver Schutz gegen Diskriminierung zur Verfügung stand. Daher ist zu begrüßen, dass mit dem nun vorliegenden Gesetzentwurf die Möglichkeiten eines effektiven Vorgehens gegen Diskriminierung verbessert werden. Dazu gehört insbesondere auch die den Richtlinien entsprechende, im Arbeitsrecht bereits praktizierte Beweiserleichterung, weil sie den Betroffenen in vielen Fällen die Wahrnehmung ihrer Rechte erst ermöglicht. Wir freuen uns, dass z.B. über die geplante Regelung in § 36 SGB IX (Art. 3 Abs. 10 des Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien) auch Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen zukünftig den Schutz vor Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf genießen können.

Für angemessen halten wir den mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ansatz, den Schutz vor Diskriminierung umfassend, d.h. für die verschiedenen Diskriminierungstatbestände (Rasse, ethnische Herkunft, Alter, sexuelle Identität, Religion oder Weltanschauung, Behinderung) gemeinsam zu regeln. Allerdings verspricht der Gesetzentwurf im allgemeinen Teil hier deutlich mehr, als er später konkret auch einzulösen vermag. So gelten etwa die in § 2 Abs. 1 Nr. 5 – 8 Antidiskriminierungsgesetz (ADG) genannten Anwendungsbereiche nur für Massengeschäfte und Versicherungen, soweit es sich nicht um Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft handelt.

Wir gehen aufgrund der bisherigen Erfahrungen in anderen europäischen Ländern wie auch in Deutschland davon aus, dass die Hauptwirkung des Gesetzes nicht so sehr im juristischen Bereich liegen wird, sondern dass dadurch die gesellschaftliche Sensibilität zum Thema Diskriminierung erhöht wird. Hierzu bedarf es aber neben dem vorliegenden Gesetzesvorhaben weiterer Initiativen.

Trotz seiner grundsätzlich positiven Haltung zu dem Gesetzentwurf gibt es seitens des Paritätischen dennoch eine Reihe von Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen, die im Folgenden näher ausgeführt werden:

Zu § 2 Antidiskriminierungsgesetz (ADG) Anwendungsbereich/Sozialschutz

Als Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege begrüßen wir sehr, dass vom Anwendungsbereich in § 2 Abs. 1 Nr. 5 – 8 ADG die Bereiche Sozialschutz, soziale Sicherheit und Gesundheitsdienste, soziale Vergünstigungen und Bildung erfasst sein sollen. Allerdings sieht das Gesetz in den Abschnitten 2 und 3 besondere Regelungen nur zu den Bereichen Beschäftigtenschutz und Schutz im Zivilrechtsverkehr vor. Ausfüllende Regelungen zu den genannten Bereichen beziehen sich lediglich auf das SGB I, III, IV und IX. Wir haben Zweifel, ob damit die Vorgaben der Richtlinie 2000/43/EG im Hinblick auf den Schutz vor Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft ausreichend umgesetzt sind. So sind z.B. die Regelungen zur Sozialversicherung oder etwa auch die Approbationsordnung (Ärzte) daraufhin zu überprüfen, ob sie richtlinienkonform umgesetzt sind.

Im geplanten neuen § 33c SGB I (Art. 3 Abs. 7 Nr. 2) fällt auf, dass im Bereich des Sozialgesetzbuches die Benachteiligung wegen des Geschlechts nicht aufgenommen wurde. Der Grund hierfür erschließt sich nicht aus der Begründung. Zwar wurde in einzelnen Sozialgesetzbüchern wie z.B. dem SGB II und III ein Gleichstellungsgebot für Männer und Frauen aufgenommen, nicht aber in den Vorschriften für die Sozialversicherung. Wir regen daher an, in § 33c SGB I auch das Benachteiligungsverbot wegen des Geschlechtes aufzunehmen.

Zu § 19 ADG Mitgliedschaft in Vereinigungen

Nach § 19 Abs. 1 des geplanten ADG sollen die Vorschriften des Abschnitts 2 „Schutz der Beschäftigten vor Benachteiligung“ entsprechend für die Mitgliedschaft oder die Mitwirkung in einer Vereinigung, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören oder die eine überragende Machtstellung im wirtschaftlichen oder sozialen Bereich innehat, wenn ein grundlegendes Interesse am Erwerb der Mitgliedschaft besteht, Anwendung finden.

Aus der Begründung des Gesetzesentwurfs, (BT- Drucksache 15/4538, S.37) geht hervor, dass die Regelungen über die Benachteiligungsverbote wie im Beschäftigungsverhältnis entsprechend für die Mitgliedschaft und Mitwirkung vor allem in Berufsorganisationen und nicht in anderen Interessensverbänden gelten sollen. Dies ergibt sich auch schon aus der systematischen Stellung der Vorschrift.

Die vorliegende Formulierung sieht allerdings einen weiteren Anwendungsbereich vor.

Zur Vermeidung von Irritationen schlagen wir daher vor, § 19 Abs. 1 Nr. 2 folgendermaßen zu formulieren:

„Vereinigung, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören **und** die eine überragende Machtstellung haben“

Wir begrüßen es grundsätzlich, wenn der Diskriminierungsschutz auch für Mitgliedschaftsverhältnisse im ADG formuliert wird. Sichergestellt werden muss allerdings, dass sich Vereine und Verbände weiterhin interessenorientiert bilden können, so muss z.B. ein Verein auch mit überragender Bedeutung in seiner Satzung bestimmen können, dass nur Frauen die Mitgliedschaft erwerben können.

Sollte eine gesonderte Regelung dieses Bereiches für erforderlich gehalten werden, wäre ein Benachteiligungsverbot systematisch bei Mitgliedschaftsverhältnissen im Abschnitt 3 des ADG anzusiedeln.

Zu § 21 ADG Schutz vor Benachteiligung im Zivilrechtsverkehr, insbesondere zulässige unterschiedliche Behandlung

Der Paritätische, in dem sich viele Organisationen aus dem Bereich der Behindertenhilfe und Selbsthilfe organisiert haben, begrüßt grundsätzlich, dass das Merkmal der Behinderung auch im zivilrechtlichen Benachteiligungsverbot enthalten ist. Insbesondere in § 21 Nr. 5 ADG wird erstmalig eine konkrete Darlegungspflicht für Versicherungsunternehmen normiert. Diese können damit nicht mehr einfach mit dem Hinweis auf das Vorliegen einer Behinderung einen Versicherungsvertrag verweigern. Eine unterschiedliche Behandlung wegen einer Behinderung ist danach nur noch zulässig, wenn diese ein bestimmender Faktor bei einer auf relevanten und genauen versicherungsmathematischen und statistischen Daten beruhenden Risikobewertung ist.

Zur Nr. 1 der Vorschrift möchten wir allerdings folgendes zu Bedenken geben:

Danach ist eine unterschiedliche Behandlung zulässig, wenn sie der Vermeidung von Gefahren, der Verhütung von Schäden oder anderen Zwecken vergleichbarer Art dient.

Mit dem Bestehen einer Gefahr oder eines Risikos lassen sich gerade gegenüber behinderten Menschen Benachteiligungen begründen, wie etwa den Ausschluss der Teilnahme am Verkehr, der Nutzung eines Schwimmbades oder auch der Nutzung von privaten oder öffentlichen Vergnügungseinrichtungen. Aufgrund unbegründeter oder überzogener Ängste wird leicht eine Gefahr für Leib und Leben angenommen, auf die sich die Ungleichbehandlung (Ausschluss von Leistungen) stützt.

Beispiel: Blinden wird die Auffahrt im Berliner Funkturm am Alexanderplatz verwehrt, weil es bei ihnen im Falle einer Notevakuierung (Gefahr für Leib und Leben) Schwierigkeiten geben könnte. Ähnliche Gründe werden geltend gemacht für den Ausschluss Blinder von der Nutzung von Fahrgeschäften in Freizeitparks, zum Teil auch bei der Beförderung von alleinreisenden Blinden in Flugzeugen.

Für eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung darf es nicht ausreichen, dass ihr nur die Idee einer Gefahrenabwehr zugrunde liegt und dass sie diesem Ziel dient. Vielmehr muss der Verantwortungsträger aufgefordert werden, Ungleichbehandlun-

gen aufgrund von Gefahrenbewertungen nur dann vorzunehmen, wenn die Gefahrprognose auf Tatsachen beruht und in sich schlüssig ist, und infolgedessen die Ungleichbehandlung notwendig und mangels zumutbarer Alternativen nicht vermeidbar ist. Sie muss zur Zweckerreichung grundsätzlich geeignet und erforderlich sein. Willkürliche Anforderungen dürfen von § 21 Satz 2 Nr. 1 nicht gedeckt werden. (So auch die Gesetzesbegründung, Seite 41)

Richtig ist, dass dem Anbieter für die Bewertung des einzugehenden Risikos ein Spielraum zuzubilligen ist. Die Grenze dieses Spielraums wird z.B. dann überschritten, wenn die Vorlage eines Behindertenausweises pauschal für die Verweigerung von Leistungen herangezogen wird, z.B. wenn blinden Menschen verwehrt wird, Wege allein zu gehen, die sie in einem Mobilitätstraining zu gehen gelernt haben, weil sie in ihrem Behindertenausweis den Satz stehen haben: "Die Notwendigkeit ständiger Begleitung ist nachgewiesen".

Wir schlagen daher vor, § 21 Satz 2 Nr. 1 folgendermaßen zu formulieren:

„Das kann insbesondere der Fall sein, wenn die unterschiedliche Behandlung

1. zur Vermeidung von Gefahren oder zur Verhütung von Schäden verhältnismäßig, geeignet und erforderlich ist."

Damit werden Ungleichbehandlungen auch anhand klarer Kriterien überprüfbar.

Zu § 24 ADG Unterstützung durch Antidiskriminierungsverbände

§ 24 ADG regelt die Mitwirkungsbefugnis von sog. Antidiskriminierungsverbänden, die sich die Bekämpfung von Benachteiligungen zur Aufgabe gemacht haben. In Anlehnung an das Unterlassungsklagengesetz bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen erfüllen die formalen Voraussetzungen eines Antidiskriminierungsverbandes Vereinigungen, wenn sie mindestens 75 Mitglieder haben oder einen Zusammenschluss aus mindestens sieben Verbänden bilden. Diese Voraussetzungen halten wir für ausreichend.

Die vorgenannten Verbände können im Rahmen ihres Satzungszweckes Benachteiligte als Bevollmächtigte oder Beistände sowohl in gerichtlichen Verfahren, sofern kein Anwaltszwang besteht, als auch außergerichtlich vertreten. Die Möglichkeit der gerichtlichen Vertretung durch Antidiskriminierungsverbände ist im Rahmen des ADG bislang nur durch eine Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) berücksichtigt. Notwendig sind aber auch entsprechende Regelungen in der Verwaltungs- und Zivilgerichtsbarkeit, zumal es im Gesetzesentwurf um den Schutz vor Benachteiligung im Zivilrechtsverkehr geht.

Von der Regelung des § 24 ADG unberührt bleiben die weitergehenden Befugnisse der Behindertenverbände zur Interessenvertretung im Rahmen von Verbandsklagen, die ihre Grundlage im SGB IX finden. Zudem können nach dem Unterlassungsklagengesetz Verbände, die in eine beim Bundesverwaltungsamt geführte Liste qualifizierter Einrichtungen eingetragen sind, Unterlassungsklagen führen, insbesondere auf Unterlassung von rechtswidrigen AGB-Bestimmungen.

Ein vergleichbares Verbandsklagerecht gegen Regelungen im privatrechtlichen Bereich, die sich strukturell diskriminierend auswirken, ist aus unserer Sicht außerdem notwendig.

Zu §§ 26ff ADG Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Die Aufgabenstellung der neuen Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte u. E. noch einmal grundsätzlich überdacht werden. Die Wahrnehmung der Interessen der von Diskriminierungen betroffenen Personen sollte vorrangig durch unabhängige Nichtregierungsorganisationen vor Ort erfolgen. Eine wichtige Aufgabe der in den EU Richtlinien vorgesehenen zentralen Stelle sollte die Sammlung und Auswertung der dort gemachten Erfahrungen sein.

Eine unabdingbare Voraussetzung für eine effektive, glaubwürdige Bearbeitung der der Antidiskriminierungsstelle des Bundes übertragenen Aufgaben ist ihre Unabhängigkeit. Diese scheint uns aber aufgrund der bisher vorgesehenen Struktur und Arbeitsweise nicht hinreichend gewährleistet.

So sollte die Amtszeit des/der Beauftragten, wie auch beim Datenschutzbeauftragten, 5 Jahre betragen, um eine kontinuierliche Arbeit unabhängig vom Zusammentreten des neuen Bundestages zu gewährleisten.

Mit dem Anspruch der Unabhängigkeit verträgt es sich u. E. auch nicht, wenn der einzurichtende Beirat vom Familienministerium, also der Exekutive ernannt werden soll.

Hinsichtlich des Antidiskriminierungsberichts, der im Zusammenwirken mit den Beauftragten der Bundesregierung und des Parlaments zu erstellen ist, ist festzuhalten, dass die Erfahrung mit anderen Berichten zeigt, dass ein Bericht einer unabhängigen Sachverständigenkommission, zu dem die Bundesregierung Stellung beziehen kann, der Vorzug zu geben ist. Beispielhaft sei hier verwiesen auf den Kinder- und Jugendhilfebericht.

Als besonders problematisch erachten wir aber die Regelung, nach der Anliegen von Betroffenen „unverzüglich“ an andere Stellen des Bundes, der Länder oder Kommunen weitergeleitet werden sollen. Zwar ist es grundsätzlich sinnvoll, die vorhandenen Ressourcen zu nutzen und Doppelarbeit zu vermeiden. Eine Weiterleitung an andere Stellen sollte aber grundsätzlich erst nach Rücksprache mit und mit Zustimmung von den Betroffenen erfolgen. Denn es mag im Einzelfall ja durchaus gute Gründe dafür geben, warum sich Betroffenen nicht z.B. an die kommunale Antidiskriminierungsstelle gewandt haben. Vor allem ist aber bei einem Teil dieser Stellen die ansonsten ja zu Recht geforderte Unabhängigkeit nicht gewährleistet, da sie mitunter fest in die kommunalen oder Länderstrukturen eingebunden sind. Die unverzügliche Weiterleitung an andere Stellen kann zudem auch aus datenschutzrechtlichen Gründen problematisch sein.

In § 30 ADG ist explizit auch die Zusammenarbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit Nichtregierungsorganisationen gefordert. Diesen kommt aufgrund ihrer Unabhängigkeit bei der Antidiskriminierungsarbeit eine besondere Bedeutung zu. Um

diese wichtige Arbeit aber qualifiziert ausführen zu können, benötigen sie auch finanzielle Ressourcen. Zu einer glaubwürdigen Politik gegen Antidiskriminierung muss daher zukünftig auch die stärkere finanzielle Förderung der unabhängigen, nicht-staatlichen Antidiskriminierungsstellen gehören.

17.02.2005