



Andreas Leißner (Autor)

Zivilrechtliche Antidiskriminierungsgesetze als Hindernisse für die Durchsetzung von Diskriminierungsverboten im deutschen und im englischen Privatrecht?



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/1403>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

Zivilrechtliche Antidiskriminierungsgesetze als Hindernisse für die Durchsetzung von Diskriminierungsverboten im deutschen und im englischen Privatrecht?

Einführung

Am 29. Juni 2000 wurde vom Rat der Europäischen Gemeinschaft die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft erlassen. Bis zum 19. Juli 2003 sollten die Mitgliedstaaten die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen.¹ In Großbritannien ist dies fristgemäß gelungen, wohingegen Deutschland die Frist nicht eingehalten hat, was in einem Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH am 28. April 2005 zur Verurteilung Deutschlands führte.²

Im Rahmen des eingeleiteten Gesetzgebungsverfahrens wurde in Deutschland nicht nur an der Richtlinie, sondern insbesondere an den geplanten Vorschriften Kritik geübt. Die zu dem ersten „Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht“ vom 10. Dezember 2001 geäußerte und hinsichtlich des zweiten „Entwurfes eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien“ vom 15. Dezember 2004 wiederholte Kritik kann nicht in jeder Hinsicht als „sachlich“ und „konstruktiv“ bezeichnet werden; so wurden unter anderem „der Anfang vom Ende der Privatautonomie“³, die „Tugendrepublik der neuen Jakobiner“⁴ und gar die „Rückkehr eines totalitären Deutschlands“⁵ prophezeit.⁶

Anhand der vielfach erhobenen Kritik, unter anderem während der Lesung im Bundestag am 21. Januar 2005⁷ und der Expertenanhörung am 7. März 2005⁸,

¹ Art. 16 Richtlinie 2000/43/EG.

² EuGH vom 28. April 2005 Rechtssache C-329/04 (Kommission/ Deutschland); Urteil im Volltext unter „<http://lexetius.com/2005,634>“.

³ Picker in JZ 2002, S. 880 ff.

⁴ Säcker in ZRP 2002, S. 286 ff.

⁵ Braun in JuS 2002, S. 424 ff.

⁶ Dies führte aber in der Bevölkerung zu Verunsicherung und Verwirrung, so dass bei einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Januar 2005 eine klare Mehrheit **gegen** das geplante Gesetz zu verzeichnen war; in einer Umfrage des Online-Magazins FORUM und der kobinet-nachrichten ergab sich jedoch eine überwiegende Zustimmung **für** die schnelle Verabschiedung des Antidiskriminierungsgesetzes „<http://www.counterhit.de/cgi-bin/umfragen/vote.cgi?id=reutershahn&action=auswertung&daten=1117020236>“.

⁷ Siehe dazu auch Bundestags-Plenarprotokoll 15/152; „<http://dip.bundestag.de/btp/15/15152.pdf>“.

⁸ Siehe dazu das Wortprotokoll zur 51. Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 7. März 2005;

ergeben sich, gerade auch im Zusammenhang mit einer Untersuchung zum Antidiskriminierungsrecht in Großbritannien⁹, viele Fragen, deren Antwort in folgender These liegen könnte:

„Zivilrechtliche Antidiskriminierungsgesetze verringern die Akzeptanz von in ihnen enthaltenen Diskriminierungsverboten in der Gesellschaft und verhindern damit das Erreichen der hinter ihnen stehenden Ziele, wie die gleichberechtigte Marktteilnahme, ein solidarisches Miteinander und einen hohen Menschenrechtsstandard.“ Was zunächst völlig unverständlich - ja sogar unlogisch - erscheint, hat folgenden Hintergrund:

In Deutschland herrscht die Überzeugung vor, dass hierzulande der Schutz von Menschenrechten sehr hoch und gut ausgebaut ist und effektive Schutzmechanismen zur Verfügung stehen.¹⁰ Tatsächlich ist der Grundrechtsschutz gegenüber Handlungen des Staates und seiner Einrichtungen, gerade auch im europäischen Vergleich, vorbildlich. Hinsichtlich der rechtlichen Beziehungen zwischen Privaten allerdings musste bereits in der Vergangenheit ein großer argumentativer Aufwand betrieben werden, um den Schutz der Grundrechte auch auf diesen Bereich auszuweiten.¹¹ Die vor Umsetzung der RL 2000/43/EG praktizierten Lösungen sind jedoch, weder mit europäischen, noch mit internationalen Verpflichtungen Deutschlands vereinbar, so dass gesetzliche Neuerungen unerlässlich sind.¹² Damit diese von Nachhaltigkeit geprägt sein können, ist ein Blick über den deutschen Tellerrand äußerst aufschlussreich, vor allem in Richtung Großbritannien, dessen Rechtsordnung bereits seit Mitte der 1960er Jahre, gesetzliche Vorschriften beinhaltet, die Diskriminierungen aus Gründen der Rasse auch im Privatrecht verbieten.¹³ Trotz dieser Gesetzgebung lässt sich dort nämlich immer noch ein erhöhtes Maß an Diskriminierung aus Gründen der Rasse feststellen, was unter anderem auf mangelnder Akzeptanz der entsprechenden gesetzlichen Normen in der britischen Gesellschaft zu beruhen scheint.¹⁴ Die speziellen Anti-Diskriminierungsgesetze¹⁵, mittels derer der britische Gesetzgeber den Grundsatz der Gleichberechtigung im Bewusstsein der

„<http://www.aus-portal.de/aktuell/gesetze/media/Wortprotokoll.pdf>“.

⁹ Hepple/ Coussey/ Choudhury, *Equality - A new framework*, 2000.

¹⁰ Stellungnahme der Bundesregierung aus dem Jahre 1998 auf eine große Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen; BT-Drs. 13/5065, Ziff. 83.3a).

¹¹ Zu den verschiedenen Konstruktionen zur Drittwirkung der Grundrechte siehe Ausführungen im 2. Teil unter B.III. auf Seite 49 f.

¹² Zur Rechtslage in Deutschland ohne Umsetzung der RL 2000/43/EG siehe Ausführungen im 2. Teil unter B. auf Seite 40 ff.

¹³ *Race Relations Act* 1965 (kurz: *RRA* 1965; später ersetzt durch den *RRA* 1968 und schließlich durch den aktuellen *RRA* 1976).

¹⁴ Hepple/ Coussey/ Choudhury, *Equality - A new framework*, S. 22.

¹⁵ Neben dem bereits genannten *RRA* 1976, zählen dazu insbesondere der *Sex Discrimination Act (SDA)* 1975, *Equal Payment Act (EqPA)* 1975 und der *Disability Discrimination Act (DDA)* 1995.

Gesellschaft zu verankern versuchte, haben ihr Ziel nicht vollständig erreichen können und bedürfen anscheinend der Erneuerung.

Vor der gleichen Herausforderung steht auch der deutsche Gesetzgeber, der insbesondere europäischen - aber auch internationalen¹⁶ - Verpflichtungen nachzukommen hat und zu diesem Zwecke Diskriminierungsverbote in das Privatrecht einbinden muss. Ein Vergleich mit dem englischen Recht verspricht dabei Anregungen, bezüglich der grundsätzlich zu wählenden Gesetzgebungstechnik - Generalklausel, Einbindung in bestehende Gesetze oder Spezialgesetz - sowie hinsichtlich zu vermeidender Fehler, die eine Akzeptanz der Diskriminierungsverbote in der Gesellschaft verhindern würden. Auch können einige grundsätzliche Kritikpunkte an den deutschen Gesetzgebungsvorhaben, wie „Erschütterung der Grundlagen der Privatautonomie“¹⁷, „Stillstand des Wirtschaftslebens“¹⁸ und der befürchteten „Klageflut“¹⁹, insoweit mit Blick auf das englische Recht untersucht werden, als die Folgen eines privatrechtlichen Antidiskriminierungsgesetzes in England bereits seit den 1965er Jahren zu beobachten sind.

Die obige These ist dabei insbesondere unter dem Blickwinkel zu betrachten, dass in Deutschland die mehr oder weniger erfolgreiche Verhinderung von Diskriminierungen im Privatrecht durch entsprechende Anwendung der zivilrechtlichen Generalklauseln erfolgte und die Regelung dieses grundrechtssensiblen Bereichs mittels detaillierter gesetzlicher Vorschriften bisher nur im deutschen Arbeitsrecht zu finden war. Wenn nun jene These zuträfe, wäre es ein folgenreicher Fehler die Diskriminierungsverbote mittels eines zivilrechtlichen Spezialgesetzes in der deutschen Rechtsordnung zu verankern und wären alternative Lösungen mit weniger Antipathie-Potential in der Gesellschaft bevorzugt in Betracht zu ziehen.

Der dogmatische Ansatzpunkt wird hier die Frage nach der Effektivität der geplanten Antidiskriminierungsregeln sein, da ineffektive Normen das dahinter stehende Ziel - „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft zu verhindern oder zu beseitigen“²⁰ - schwerlich erreichen können.

¹⁶ Wie z.B. aus dem „Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“ vom 21. Dezember 1965 (IÜBR) und dem „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ vom 19. Dezember 1966 (IPbpR).

¹⁷ Stellungnahme des DAV zum Diskussionsentwurf von 2001 Nr. 14/02, S. 2; „<http://www.nrwgegendiskriminierung.de/de/docs/pdf/Stellungnahme-DAV.pdf>“.

¹⁸ Hanauer in Die Welt am Sonntag von 16. Januar 2005, „<http://wams.de/data/2005/01/16/388814.html?prx=1>“.

¹⁹ MdB Dagmar G. Wöhrl Stellungnahme vom 1. Dezember 2004 „http://www.cdusu.de/section__2/subsection__1/id__9810/Meldungen.aspx“.

²⁰ § 1 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien vom 15. Dezember 2004.

Gang der Untersuchung

Zur Untersuchung der oben aufgestellten These, bedarf es einer Beantwortung der Frage, ob und inwieweit Antidiskriminierungsvorschriften ins deutsche Privatrecht aufgenommen werden müssen. Den Maßstab bilden dabei die Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft in Form der Richtlinie 2000/43/EG, welche in Teil 1 dargestellt werden.²¹ Im Lichte dieser Vorgaben muss sodann die Rechtslage im Hinblick auf die Verhinderung von Rassendiskriminierungen im Privatrecht auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft sowie auf nationaler Ebene der Mitgliedstaaten Deutschland und Großbritannien untersucht werden. Dabei ist sinnvollerweise zwischen der Rechtslage vor Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG - Teil 2 der Arbeit²² - und der gesetzlichen Umsetzung der RL 2000/43/EG - Teil 3 der Arbeit²³ - zu unterscheiden. Zur Untersuchung der Effektivität der deutschen Umsetzungsvorhaben werden im Weiteren dann die geäußerte Kritik und rechtssoziologische Erwägungen herangezogen und in Teil 4 der Arbeit dargestellt.²⁴ Der 5. Teil enthält schließlich Überlegungen zu den Auswirkungen der nicht-fristgemäßen bzw. fehlenden Umsetzung der RL 2000/43/EG für das deutsche Privatrecht sowie einen Ausblick.²⁵

Im Laufe dieser Untersuchung war das Gesetzgebungsverfahren in vollem Gange und Mitte des Jahres 2005 so weit fortgeschritten, dass es im Bundestag mit der Mehrheit der Stimmen aus den Reihen der Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/ Die Grünen verabschiedet wurde. Als Einspruchsgesetz wurde der Entwurf daraufhin dem Bundesrat zugeführt, der - von den Ministerpräsidenten der CDU/ CSU-geführten Bundesländer dominiert - schon im Vorfeld seine Ablehnung bekundet hatte. Aufgrund der von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 1. Juli 2005 gestellten Vertrauensfrage und der Tatsache, dass die Mehrheit des Bundestages ihm das Misstrauen aussprach, löste Bundespräsident Horst Köhler am 21. Juli 2005 den 15. Bundestag auf. Die Neuwahlen zum Bundestag wurden für den 18. September 2005 angesetzt, was zur Folge hatte, dass während der parlamentarischen Sommerpause vorrangig Wahlkampf betrieben wurde. Der vom Bundesrat am 8. Juli 2005, also noch vor der Sommerpause angerufene Vermittlungsausschuss, vertagte die Beratungen zu dem Entwurf in seiner ersten Sitzung nach der Sommerpause am 5. September 2005. Durch die Neuwahlen des Bundestages am 18. September 2005 wurde damit nicht nur der Gesetzesentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien hinfällig²⁶, sondern stellt sich nunmehr erneut die Frage nach dem zu erwartenden Umfang des Umsetzungsgesetzes, da CDU/ CSU in der

²¹ Siehe Ausführungen auf Seite 25 ff.

²² Ab Seite 37.

²³ Ab Seite 77.

²⁴ Ab Seite 101.

²⁵ Ab Seite 151.

²⁶ Stichwort: Diskontinuität, siehe dazu Stein/ Frank, Staatsrecht, S. 120.

Diskussion zu dem Entwurf der rot-grünen Regierung stets Kritik an der Reichweite der Gesetzes geübt hatten. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition zwischen CDU/ CSU und SPD findet sich zu diesem Punkt lediglich der äußerst dürftige Satz: „Die EU-Gleichbehandlungsrichtlinien werden in deutsches Recht umgesetzt.“²⁷ Wann und mit welchem Inhalt dies geschieht ist zurzeit noch völlig unklar. Dadurch kann zwar in Deutschland die Rechtslage nach Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG nicht untersucht werden, es können aber Hinweise und Anregungen dazu gegeben werden, was der Gesetzgeber bedenken oder unterlassen sollte, um die Effektivität des Antidiskriminierungsgesetzes nicht von vorn herein zu gefährden. Da anzunehmen ist, dass der bereits ausgearbeitete und diskutierte Entwurf für ein Umsetzungsgesetz bzw. Antidiskriminierungsgesetz aus dem Jahre 2004/ 2005 als Grundlage für einen neuen Entwurf dienen wird, bezieht sich dabei die Untersuchung auch im Detail auf die Regelungen des „alten“ Entwurfes.²⁸ Diese Arbeit berücksichtigt Literatur und Rechtsprechung, die bis zur Abgabe der Arbeit im Januar 2006 erschienen und zugänglich war.

²⁷ Siehe dazu Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 123, Nr. 2.3 (Zeile 6023); „http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf“.

²⁸ So hat am 20. Dezember 2005 die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/ Die Grünen einen Entwurf eingebracht, der wortgleich ist mit dem von CDU/ CSU stark kritisierten letzten Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz. Die Debatte im Bundestag ist dazu für den 20. Januar 2006 geplant.