

Eva Kocher

Europa räumt auf – heute: im Gleichbehandlungsrecht

Zur Richtlinie 2006/54/EG vom 5. Juli 2006¹

Für das deutsche Recht der Geschlechtergleichbehandlung stellte die europäische Gesetzgebung lange Zeit eine Quelle der Inspiration dar. Wenn es auch reichlich blauäugig oder zynisch sein mag, wie die Kommission zu behaupten, „die bestehenden Richtlinien [hätten] die rechtlichen Voraussetzungen für einen radikalen Wandel in den nationalen Rechtsvorschriften sowie in den Einstellungen und in der Praxis geschaffen“² – nach einer aktivistischen Phase der EWG in den 1970er Jahren, als zahlreiche Richtlinien zur Geschlechtergleichbehandlung verabschiedet wurden, haben viele Frauen das europäische Recht als Hebel benutzt, um auch in Deutschland Verbesserungen für die Geschlechtergleichstellung zu erreichen. In den Jahren nach 2000 kam mit der europäischen Gesetzgebung dann der Durchbruch für ein Antidiskriminierungsgesetz, wie es in Deutschland seit den 1970er Jahren immer wieder gefordert worden war.³

1. Hintergrund und Zielsetzung

Die europäischen Richtlinien, die dem deutschen Recht zu Grunde liegen, sind allerdings an zahlreichen Stellen und sichtbar von politischen Kompromissen geprägt. Sie folgen nicht durchgehend einheitlichen und in sich konsistenten Konzepten. Zudem sind die ersten Richtlinien zum Gleichbehandlungsrecht mittlerweile über 30 Jahre alt und unterscheiden sich schon deshalb konzeptionell von den Gleichbehandlungsrichtlinien seit dem Jahr 2000, die zum Beispiel auch Vorgaben zur Rechtsdurchsetzung enthalten. Der Versuch, einen Überblick über „das europäische Gleichbehandlungsrecht“ zu erlangen, wird zuletzt dadurch erschwert, dass der Europäische Gerichtshof die Richtlinien durch eine Reihe wichtiger Entscheidungen überhaupt erst konkretisiert und handhabbar gemacht hat.

Das sind die Begründungen dafür, weshalb mit der Richtlinie 2006/54/EG nun einige Richtlinien zum Gleichbehandlungsrecht zusammengefasst wurden. Die Zusammenfassung steht im größeren Kontext des Kommissionsprogramms für eine „bessere Rechtssetzung“ bzw. eine „Vereinfachung“ des „acquis communautaire“, des geltenden Gemeinschaftsrechts.⁴ Im November 2001 lancierte die Kommission anlässlich des Beitritts einer Reihe von Ländern Osteuropas ein Programm zur Kodifizierung aller sekundären Rechtsakte der Gemeinschaft.⁵ Um Widersprüche, Überschneidungen und Mehrdeutigkeit zu vermeiden, sollen Bestimmungen gestrichen, Begriffe und Definitionen harmonisiert, Fehler berichtigt und relevante Regelungen in einem einzigen Rechtsinstrument zusammengefasst werden. Das Ziel ist jedenfalls nicht eine Veränderung der Substanz, und auch die Richtlinie 2006/54/EG ändert materiell wenig im bisherigen Recht der Geschlechtergleichstellung.

Frau mag bezweifeln, ob es sich lohnt, die Gesetzgebungsmaschine nur für eine „Vereinfachung“ in Gang zu setzen. Wird dadurch die Union offener, verständlicher und für den Alltag relevanter, wie es die Kommission erhofft? Schließlich haben wir es hier nach wie vor mit Richtlinienrecht zu tun, und Richtlinien sind nach Art. 249 EG-V definitionsgemäß nicht unmittelbar an die Bürgerinnen und Bürger oder die Unternehmen, sondern an die Mitgliedstaaten gerichtet, von denen dann erwartet werden muss, dass sie die europäischen Vorgaben einigermaßen übersichtlich und konsistent umsetzen. Leider hat aber diese Kooperation zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten gerade im Recht der Geschlechtergleichbehandlung nicht wirklich funktioniert. Die Richtlinien haben deshalb häufig als Rechtsgrundlage für individuelle Rechte dienen müssen.⁶ Deshalb ist es jedenfalls für die auf diesem

1 Die Richtlinie 2006/54/EG lag der STREIT 3/2007 als Beilage bei.

2 Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, KOM(2004) 279 endg.

3 Als Beispiel seien die Forderung der Humanistischen Union („Ein Anti-Diskriminierungs-Gesetz für die Bundesrepublik“, 1978) sowie der Entwurf der Grünen für ein Gesetz zur Aufhebung der Benachteiligung von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen (Antidiskriminierungsgesetz - ADG) von 1986 genannt (BT-Drucks. 10/6137), die beide einen wesentlich umfassenderen Ansatz verfolgten als das jetzige Allgemeine Gleich-

behandlungsgesetz (AGG); siehe auch Coester-Waltjen, Zielsetzung und Effektivität eines Antidiskriminierungsgesetzes, ZRP 1982, S. 217 ff.

4 Siehe Mitteilung der Kommission, Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds, KOM (2005) 535 endg., siehe dort auch Fn. 18 und 20 zur Unterscheidung von Kodifizierung und Konsolidierung.

5 Mitteilung der Kommission, Kodifizierung des Acquis communautaire, KOM (2001) 645 endg.

6 Siehe insbesondere die Auseinandersetzungen um den bisherigen § 611a BGB (Kocher, in: Schiek (Hrsg.), AGG, 2007, § 15 AGG, Rn 6).

Gebiet arbeitenden Juristinnen von Vorteil, wenn diese Rechte klar formuliert sind.

2. Das Kodifikationskonzept der Richtlinie 2006/54/EG

Die Kommission hatte die „Vereinfachung“ im Recht der Geschlechtergleichbehandlung im Erwerbsleben schon 2003 vorbereitet und in einer Konsultation und einem Optionspapier mehrere Vorschläge zum Umfang einer Kodifizierung gemacht.⁷ Sie hat davon den am weitesten gehenden Ansatz ausgewählt – es werden jetzt alle Richtlinien zur Gleichbehandlung im Erwerbsleben im engeren Sinn einschließlich der Betriebsrenten zusammengefasst. Diejenigen Bestimmungen der Mutterschutzrichtlinie, die nicht Fragen der Sicherheit und Gesundheit betreffen, sondern Gleichbehandlungsfragen, werden ebenfalls einbezogen. Bis 2010 sollen dann die übrigen Richtlinien im Recht der Gleichbehandlung im weiteren Sinn überarbeitet werden, also die Richtlinien über elterliche Rechte, die Richtlinie über den Mutterschutz, die Rechte stillender Arbeitnehmerinnen, über Gleichbehandlung in der sozialen Sicherheit und Schutz bei selbstständiger Erwerbstätigkeit.

Die Richtlinie 2006/54/EG steht nun für die Vorstellung, dass das Antidiskriminierungsrecht ein eigenständiges und in sich abgeschlossenes Rechtsgebiet sei. In Wirklichkeit ist „Gleichbehandlung“ aber nur einer unter mehreren Ansätzen, um Geschlechterhierarchien rechtlich zu thematisieren und anzugreifen. Diskriminierungsverbote stehen in engem Kontext zu anderen Regelungen der Beschäftigungsstrukturen, und deshalb hatte der djb zu Recht gefordert, auch die Richtlinien zu Teilzeitarbeit, Mutterschutz, Elternurlaub, Gleichbehandlung Selbständiger und mithelfender Ehepartner sowie zur Gleichbehandlung im Bereich der gesetzlichen sozialen Sicherung in das Kodifikationsprojekt einzubeziehen.⁸ Diese Einbindung ist von der EG leider versäumt worden.

3. Inhaltliche Konsequenzen für das Gleichbehandlungsrecht: Festschreiben statt Fortschreiben

Richtlinie 2006/54/EG ersetzt insgesamt sieben Richtlinien zur Geschlechtergleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, indem sie deren Inhalte zusammenfasst und durch Rechtsprechung des EuGH ergänzt, die zwischenzeitlich zu diesen Richtlinien ergangen ist.

Es handelt sich um

- die Richtlinien 76/207/EWG zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die durch die Richtlinie 2002/73/EG im Kontext der Antidiskriminierungsrichtlinien verändert worden war,
 - Richtlinie 97/80/EG über die Beweislast bei Diskriminierungen wegen des Geschlechts, die durch die Richtlinie 98/52/EG geändert worden war,
 - die Richtlinie 75/117/EWG über Entgeltgleichheit
 - sowie die Richtlinie 86/378/EWG zur Gleichbehandlung in Betriebsrentensystemen/betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit, die durch die Richtlinie 96/97/EG verändert worden war.
- Zum Mutterschaftsurlaub und Elternurlaub werden die gleichbehandlungsrechtlichen Fragen aufgenommen (Art. 15 und 16), diese Richtlinien bleiben ansonsten weiter gültig.

Vom Wortlaut her ist kaum etwas an den bisherigen Regelungen geändert worden. Die einzige wirkliche neue Regelung ist die über die Verpflichtung zum Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Antidiskriminierungsstellen und den Einrichtungen auf Gemeinschaftsebene wie dem neuen euro-

7 EMPL-2003-01558-00-00-DE-TRA-00 (EN), siehe auch Vorschlag für eine Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, KOM (2004) 279 endg.

8 Hinrichs, Die neue EG-Richtlinie zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, djb - aktuelle informationen 2/2007.

päischen Institut für Gleichstellungsfragen (Art. 20(2)d)). Darüber hinaus formuliert Art. 21(4) die Ermahnung an die Mitgliedstaaten, Arbeitgeber zu Informationen der Arbeitgeber über die geschlechtsspezifischen Auswirkungen ihrer Personalpolitik anzuhalten, jetzt etwas eindringlicher: Statt: „[...] sollten die Arbeitgeber ersucht werden, den Arbeitnehmern und/oder den Arbeitnehmervertretern in regelmäßigen angemessenen Abständen Informationen über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in ihrem Betrieb zu geben“⁹ heißt es jetzt: „[...]werden die Arbeitgeber ersucht“, und die Informationen sollen auch das Entgelt sowie Unterschiede beim Entgelt erfassen. Dies sagt einiges aus über die aktuelle Geschwindigkeit von „Fortschritten“ im Gleichbehandlungsrecht. Da verwundert es nicht, dass ein durchaus relevantes Änderungsvorhaben nicht aufgenommen wurde: Es war ursprünglich einmal geplant gewesen, die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten sicherzustellen, dass genaue Daten darüber zusammengetragen, aktualisiert und veröffentlicht werden, wie das Geschlecht als bestimmender versicherungsmathematischer Faktor in der Praxis gebraucht wird.¹⁰

9 Art. 8b Richtlinie 76/207/EWG in der Fassung der Richtlinie 2002.

10 Siehe aber jetzt für das deutsche Recht die neuen § 10a Abs. 2a und § 13 d Nr. 10 VAG.

Für die Praxis ergibt sich das Wichtigste dieser Kodifizierung aus einer Eigendynamik des Konzepts dieser Richtlinie: Indem das Antidiskriminierungsrecht als einheitlicher Rechtsbereich behandelt wird, werden Definitionen und Verfahrensregelungen, die bislang nur in einigen Richtlinien enthalten waren, allgemein anwendbar. Die Kodifizierung schafft etwas wie einen „Allgemeinen Teil“ des Gleichbehandlungsrechts. Damit gelten die Definitionen des Begriffs der Diskriminierung genau wie die Beweislastregelung nun im gesamten Bereich der Richtlinie 2006/54/EG, also zum Beispiel auch für die betrieblichen Systeme der sozialen Sicherheit. Das Gleiche gilt für die Verbandsrechte, Sanktionen, die Kompetenz der unabhängigen Stellen und den Sozialen Dialog. Praktisch ist dabei wohl die Ausdehnung des Geltungsbereichs der Beweislaste leichterung am relevantesten.

Weil die inhaltlichen Änderungen minimal sind, ist der Umsetzungsbedarf zu vernachlässigen. Im deutschen Recht hat das AGG ohnehin das bisherige Gleichbehandlungsrecht kodifiziert und damit die Querschnittsbestimmungen zu einem allgemeinen Teil gemacht. Art. 33(2) der Richtlinie 2006/54/EG sagt ausdrücklich, „die Verpflichtung zur Umsetzung dieser Richtlinie in innerstaatliches Recht beschränkt sich auf diejenigen Bestimmungen, die eine inhaltliche Veränderung gegenüber den früheren Richtlinien darstellen“.