

039715/EU XXIII.GP
Eingelangt am 20/06/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.6.2008
KOM(2008) 225 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER
REGIONEN**

**Anwendung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur
Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in
Beschäftigung und Beruf**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER
REGIONEN**

**Anwendung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur
Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in
Beschäftigung und Beruf**

1. EINLEITUNG

Am 27. November 2000 erließ der Rat die Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf¹. Die Rechtsgrundlage dieser Richtlinie bildet Artikel 13 EG-Vertrag, wonach der Rat befugt ist, Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.

Die Richtlinie 2000/78/EG war bis zum 2. Dezember 2003 in den EU-15-Staaten, bis zum 1. Mai 2004 in den EU-10-Staaten und bis zum 1. Januar 2007 in Bulgarien und Rumänien umzusetzen², wobei für die Umsetzung der Bestimmungen über die Diskriminierung wegen des Alters und wegen einer Behinderung eine Zusatzfrist von drei Jahren in Anspruch genommen werden konnte. Die Kommission prüft derzeit alle einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die Richtlinie ordnungsgemäß durchgeführt wird. Sollte die Kommission dabei zu dem Schluss kommen, dass dies nicht der Fall ist, wird sie von den ihr zustehenden Befugnissen Gebrauch machen und dafür sorgen, dass die nationalen Rechtsvorschriften mit der Richtlinie in Einklang gebracht werden.

Gemäß Artikel 19 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten der Kommission die für diesen Bericht benötigten Informationen zu liefern. Die Kommission hat die Sozialpartner sowie Organisationen der Zivilgesellschaft angehört. Sie hat außerdem den Stellungnahmen des Europäischen Parlaments³ Rechnung getragen.

Dieser Bericht ist nicht als detaillierte Dokumentation sämtlicher Rechtsvorschriften gedacht, mit denen die Richtlinie in den Mitgliedstaaten umgesetzt wurde, sondern vielmehr als Beschreibung bestimmter Aspekte, die der Kommission als besonders problematisch oder wichtig erscheinen. Die beigefügte Tabelle zur Umsetzung der Richtlinie soll einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand bei der Durchführung der Richtlinie geben⁴.

¹ ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

² Da die rechtliche Überprüfung der Rechtsvorschriften in Bulgarien und Rumänien noch im Gange ist, wird die Lage in diesen beiden Ländern im vorliegenden Bericht nicht berücksichtigt.

³ Siehe insbesondere [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Mai 2008 zu den Fortschritten in Bezug auf Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung in der EU \(Umsetzung der Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG\) \(2007/2202\(INI\)\)](#).

⁴ Die Ausführungen zur Lage (mit Stand vom 15. Dezember 2007) in den Mitgliedstaaten sind rein sachbezogen und stellen keine abschließende Beurteilung der Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften mit der Richtlinie dar.

2. AUSWIRKUNGEN DER RICHTLINIE 2000/78/EG

Die Richtlinie 2000/78/EG ist in vielerlei Hinsicht innovativ. Sie verbietet Diskriminierungen aufgrund der neuen Diskriminierungsmerkmale Religion, sexuelle Ausrichtung, Alter oder Behinderung. Zur Vermeidung von Diskriminierungen wegen einer Behinderung müssen „angemessene Vorkehrungen“ für die betroffenen Menschen getroffen werden. Obgleich in den Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie bereits einige der Grundkonzepte der Richtlinie existierten, erwies sich die Umsetzung der Bestimmungen über gewisse Diskriminierungsgründe – z. B. Alter und sexuelle Ausrichtung – als heikel. Im Folgenden werden einige spezielle Probleme erörtert, die sich bei der Umsetzung der Richtlinie in Bezug auf die vier von ihr abgedeckten Diskriminierungsgründe (sexuelle Ausrichtung, Religion oder Weltanschauung, Alter sowie Behinderung) ergeben haben.

Sexuelle Ausrichtung

Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung war für nahezu alle Mitgliedstaaten neu; sie mussten daher erstmals entsprechende Schutzbestimmungen einführen. Inzwischen sind Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Ausrichtung in allen Mitgliedstaaten verboten. In den meisten von ihnen gibt es nur wenige oder gar keine Beispiele für Fälle, in denen die Gerichte wegen Diskriminierungen aus Gründen der sexuellen Ausrichtung angerufen wurden. Eine Erklärung dafür könnte die Tatsache sein, dass dies in den meisten Mitgliedstaaten ein neuer Rechtsbereich ist. Möglich ist aber auch, dass sich die Betroffenen nicht gern öffentlich zu ihrer sexuellen Ausrichtung bekennen, da diese Art der Diskriminierung nach Auffassung vieler Europäer nach wie vor weit verbreitet ist und ein gesellschaftliches Tabuthema darstellt⁵.

Auf europäischer Ebene erging kürzlich ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens zu der Frage, ob ein Partner einer eingetragenen gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaft hinsichtlich des Anspruchs auf Hinterbliebenenversorgung gleich behandelt werden muss wie ein heterosexueller Ehegatte⁶. Seit dem Urteil *Barber*⁷ gelten Betriebsrenten als „Entgelt“ im Sinne von Artikel 141 EG-Vertrag und fallen daher unter das Nichtdiskriminierungsrecht der Gemeinschaft (im vorliegenden Fall die Richtlinie 2000/78/EG). Zwar ist die Regelung der Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaften Sache des nationalen Rechts, doch entschied der Gerichtshof in der Rechtssache *Maruko*⁸, dass die Richtlinie 2000/78 einer Regelung entgegensteht, wonach der überlebende Partner nach Versterben seines Lebenspartners keine Hinterbliebenenversorgung entsprechend einem überlebenden Ehegatten erhält, obwohl die Lebenspartnerschaft nach nationalem Recht Personen gleichen Geschlechts in eine Situation versetzt, die in Bezug auf diese Hinterbliebenenversorgung mit der Situation von Ehegatten vergleichbar ist. Der Gerichtshof hielt des Weiteren fest, dass es Sache des nationalen Gerichts ist, zu prüfen, ob sich ein überlebender Lebenspartner in einer Situation befindet, die

⁵ Dem *Eurobarometer-Bericht über Diskriminierung* (Januar 2007) ist zu entnehmen, dass rund die Hälfte der Europäer Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Ausrichtung in ihrem Land für weit verbreitet halten und darin ein Tabuthema sehen (siehe http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/uploaded_files/documents/Eurobarometer_report_en_2007.pdf).

⁶ Rechtssache C-267/06, *Tadao Maruko*, Urteil vom 1. April 2008.

⁷ Rechtssache C-262/88, *Barber/Guardian Royal Exchange Assurance Group*, Urteil vom 17. Mai 1990.

⁸ Rechtssache *Tadao Maruko*, siehe oben, Randnummer 73.

mit der eines Ehegatten, der die Hinterbliebenenversorgung aus dem berufsständischen Versorgungssystem erhält, vergleichbar ist.

Religion oder Weltanschauung

Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung wurde in allen Mitgliedstaaten umgesetzt. Allerdings wurden die einschlägigen Begriffe in den meisten Mitgliedstaaten nicht definiert. Die Abgrenzung zwischen „Religion“ und „Weltanschauung“ erweist sich mitunter als schwierig, insbesondere wenn ein Zusammenhang mit der ethnischen Zugehörigkeit besteht, entweder weil eine religiöse Gruppe auch als ethnische Gruppe angesehen wird oder weil die Angehörigen einer Religionsgemeinschaft vorwiegend einer besonderen ethnischen Gruppe angehören⁹.

Artikel 4 Absatz 2 lässt eine spezielle Ausnahme vom Grundsatz der Gleichbehandlung für Kirchen und andere Organisationen zu, deren Ethos auf einer Religion oder Weltanschauung beruht. Aufgrund dieser Ausnahme können derartige Einrichtungen Stellen mit Personen besetzen, die ihrer Religion oder Weltanschauung angehören, sofern dies eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung der Organisation darstellt. Diese Ausnahme kann nur eine unterschiedliche Behandlung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung rechtfertigen, nicht jedoch eine Diskriminierung aus anderen Gründen, z. B. wegen der sexuellen Ausrichtung. Außerdem muss die Ungleichbehandlung einen eindeutigen Bezug zur Art der ausgeübten Tätigkeiten aufweisen.

Mehrere Mitgliedstaaten haben aufgrund von Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie nationale Vorschriften erlassen. Einige Länder haben Ausnahmen vorgesehen, die möglicherweise vom Wortlaut der Richtlinie nicht mehr gedeckt oder unklar sind. Andere Mitgliedstaaten haben sich dafür entschieden, keine Ausnahme aufgrund von Artikel 4 Absatz 2 vorzusehen¹⁰.

Seit dem Erlass der Richtlinie hat die Rechtsprechung in den Mitgliedstaaten gezeigt, dass Kleidungs Vorschriften für Arbeitnehmer als unvereinbar mit der Freiheit der Religionsausübung empfunden werden können. Einige dieser Fälle wurden nicht unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung, sondern vielmehr unter dem Menschenrechtsaspekt behandelt (wobei die Frage der Religionsfreiheit im Mittelpunkt stand); sie zeigen jedoch, dass es sich hierbei um eine heikle Frage handelt, die die Durchführung der Richtlinie erschweren kann.

Alter

Mit einer Ausnahme haben mittlerweile alle Mitgliedstaaten Diskriminierungen aus Gründen des Alters verboten, obwohl es vorher in den meisten von ihnen keine allgemeinen Rechtsvorschriften gegen Diskriminierungen wegen des Alters gab.

Das Hauptproblem besteht darin, das nationale Recht effektiv mit der Richtlinie in Einklang zu bringen. Obgleich die neuen Rechtsvorschriften, die derartige Diskriminierungen

⁹ So hat das Oberhaus im Vereinigten Königreich beispielsweise die Religion als Definitionsmerkmal der ethnischen Zugehörigkeit angesehen: im Fall *Mandla* wurde die Gemeinschaft der Sikh als „ethnische Gruppe“ im Sinne des Race Relations Act definiert, deren Grundlage eine bestimmte Religion bildet (*Mandla v. Dowell Lee* [1983] 2 AC 548).

¹⁰ CZ, EE, FR, LT, PT, FI, SE haben keine solche einzelstaatliche Ausnahme vorgesehen (allerdings könnte es Sonderregelungen für die Besetzung bestimmter Stellen bei religiösen Einrichtungen geben).

verbieten, eigentlich Vorrang vor diskriminierenden Rechtsvorschriften oder Tarifverträgen haben sollten, existieren die meisten alten Regelungen, die eine unterschiedliche Behandlung nach dem Alter vorsehen, weiterhin. Nur wenige Mitgliedstaaten haben ihr Recht einer umfassenden Überprüfung auf derartige unterschiedliche Regelungen unterzogen.

Die Beurteilung der Vereinbarkeit geltender (und künftiger) Rechtsvorschriften mit dem Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters muss auf der „Rechtfertigungsprüfung“ des Artikels 6 der Richtlinie beruhen, wonach Ungleichbehandlungen wegen des Alters keine Diskriminierung darstellen, sofern sie objektiv und angemessen sind und im Rahmen des nationalen Rechts durch ein legitimes Ziel (worunter insbesondere rechtmäßige Ziele aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung zu verstehen sind) gerechtfertigt sind und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind.

Die meisten Mitgliedstaaten haben allgemeine Bestimmungen erlassen, die sich an Artikel 6 der Richtlinie orientieren und anhand deren geprüft werden kann, ob geltende Altersregelungen mit der Richtlinie vereinbar sind. Einige Mitgliedstaaten haben allgemeine Ausnahmen vom Verbot der Ungleichbehandlung wegen des Alters vorgesehen, die über die „Rechtfertigungsprüfung“ des Artikels 6 hinausgehen. Andere Mitgliedstaaten haben wiederum die Ausnahmevorschrift des Artikels 6 nicht als solche umgesetzt¹¹, so dass die Beurteilung der Vereinbarkeit geltender (und künftiger) Altersregelungen des nationalen Rechts in Ermangelung einer solchen „Rechtfertigungsprüfung“ schwieriger sein könnte.

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es verschiedene einzelstaatliche Altersanforderungen, die somit im Einzelfall anhand von Artikel 6 überprüft werden müssen. Hierzu gehören Altersanforderungen beim Zugang zu Stellen (insbesondere im öffentlichen Dienst) oder zu Ausbildungsplätzen sowie Altersgrenzen für die Ausübung bestimmter Tätigkeiten (auch hier wieder vorwiegend im öffentlichen Dienst). In fast allen Mitgliedstaaten gibt es Rechtsvorschriften zum Schutz jüngerer und älterer Arbeitnehmer.

Im Fall *Mangold*¹² ging es darum, dass das deutsche Recht die Beschäftigung von Arbeitnehmern, die das 52. Lebensjahr vollendet hatten, mit aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverträgen zuließ, um deren Einstellung durch die Arbeitgeber zu fördern. Der Europäische Gerichtshof vertrat die Auffassung, das Ziel – nämlich die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer – sei zwar legitim, doch sei bei dieser Maßnahme der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt, da sie zu weit gehe und das verfolgte Ziel durch weniger einschneidende Maßnahmen hätte erreicht werden können. Im Fall *Palacios de la Villa*¹³ stellte der Europäische Gerichtshof fest, dass Altersvorschriften nicht ausdrücklich gerechtfertigt sein müssten, um rechtsgültig zu sein, dass aber die fragliche Maßnahme im Rahmen des nationalen Rechts durch ein rechtmäßiges beschäftigungs- oder arbeitsmarktpolitisches Ziel objektiv und angemessen gerechtfertigt sein müsse. Diese beiden Urteile geben einige Hinweise darauf, welche Art von „Rechtfertigungsprüfung“ erforderlich ist: obgleich die nationalen Behörden hinsichtlich der Wahl ihrer sozialpolitischen Ziele über ein Ermessen verfügen, muss in jedem Einzelfall unbedingt gewährleistet sein, dass die Maßnahme geeignet ist und im Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht (so sind beispielsweise

¹¹ EE, IE, HU, PL, UK.

¹² Rechtssache C-144/04, *Mangold*, Urteil vom 22. November 2005.

¹³ Rechtssache C-411/05, *Palacios de la Villa*, Urteil vom 16. Oktober 2007.

Maßnahmen zu vermeiden, die nur auf dem Alter beruhen, und eher solche zu wählen, die auch auf andere relevante Kriterien abstellen).

Ein weiteres wichtiges Thema ist das Rentenalter. Nach Erwägungsgrund 14 der Richtlinie fallen einzelstaatliche Bestimmungen über die Festsetzung der Altersgrenzen für den Eintritt in den Ruhestand nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie. Die Praxis in den Mitgliedstaaten ist sehr unterschiedlich und reicht vom völligen Fehlen einer gesetzlichen Altersgrenze bis zu Vorschriften, die es öffentlichen und privaten Arbeitgebern erlauben, ihre Arbeitnehmer bei Erreichen eines bestimmten Alters in den Ruhestand zu versetzen. In einer Reihe von Mitgliedstaaten ist die Pensionierung bei Erreichen eines bestimmten Alters vorgeschrieben, so dass eine Person, die nach Erreichen der Altersgrenze weiter arbeitet, beispielsweise keinen Kündigungsschutz mehr genießt. Im Urteil *Palacios de la Villa* befasste sich der Europäische Gerichtshof mit dem Fall eines Arbeitnehmers, der aufgrund eines nach nationalem Recht zulässigen Tarifvertrags bei Erreichen des gesetzlichen Rentenalters von 65 Jahren entlassen wurde. Nach Auffassung des Gerichtshofs sind die Mitgliedstaaten zwar befugt, das Rentenalter festzusetzen, jedoch fällt die Anwendung desselben durch Beendigung des Beschäftigungsvertrags in den Geltungsbereich der Richtlinie und ist deshalb gemäß Artikel 6 der Richtlinie auf seine Rechtfertigung zu prüfen.

Behinderung

Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen einer Behinderung hat zwei Aspekte: Der erste ist das Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung (das den anderen Diskriminierungsverboten der Richtlinie ähnelt). Der zweite und wichtigere Aspekt ist jedoch die positive Pflicht, „angemessene Vorkehrungen“ für behinderte Menschen zu treffen, die integraler Bestandteil des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist.

Der erste Aspekt wurde in allen Mitgliedstaaten umgesetzt. Das einzige Problem, das dabei aufgetreten ist, war die Definition der Behinderung. Die Richtlinie enthält keine Begriffsbestimmung, und auch rund die Hälfte der Mitgliedstaaten hat keine spezielle Definition eingeführt (obgleich es in den meisten eine Begriffsbestimmung für sozialversicherungsrechtliche Zwecke gibt). Die Frage, ob eine Person, die krank war, sich auf den Schutz vor Diskriminierung aus Gründen einer Behinderung berufen kann, wurde dem Europäischen Gerichtshof im Fall *Chacón Navas* von einem spanischen Gericht vorgelegt¹⁴. Der Gerichtshof entschied, dass „Krankheit“ nicht mit einer „Behinderung“ gleichgesetzt werden könne, und führte weiter aus, dass der Begriff der „Behinderung“ im Sinne der Richtlinie einheitlich ausgelegt werden müsse: „Der Begriff „Behinderung“ im Sinne der Richtlinie 2000/78 [ist] so zu verstehen ..., dass er eine Einschränkung erfasst, die insbesondere auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist und die ein Hindernis für die Teilhabe des Betroffenen am Berufsleben bildet.“

Eine der wichtigsten Neuerungen der Richtlinie besteht darin, dass Arbeitgeber nunmehr verpflichtet sind, „angemessene Vorkehrungen“ zu treffen, um Menschen mit Behinderungen den Zugang zur Beschäftigung zu ermöglichen. Diese Verpflichtung bedeutet, dass der Arbeitgeber dafür sorgen muss, dass eine Person mit einer Behinderung, die ansonsten über die geeignete Qualifikation verfügt, eingestellt werden kann, Aufstiegschancen hat und sich fortbilden kann. Vom Arbeitgeber wird aber nicht erwartet, dass er unzumutbare Belastungen

¹⁴ Rechtssache C-13/05, *Chacón Navas*, Urteil vom 11. Juli 2006.

auf sich nimmt. Eine Belastung gilt dann nicht als unzumutbar, wenn die Mitgliedstaaten teure Anpassungsmaßnahmen bezuschussen.

Obgleich der Begriff der angemessenen Vorkehrungen für viele Mitgliedstaaten neu war, haben die meisten diese Verpflichtung umgesetzt. Eine Reihe von Mitgliedstaaten sehen für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen nach wie vor Quotensysteme vor oder behalten ihnen Arbeitsplätze vor. Derartige Regelungen dürfen aber nicht auf Kosten des individuellen Anspruchs auf Nichtdiskriminierung und angemessene Vorkehrungen gehen. Einige Mitgliedstaaten haben den Begriff bisher nicht oder in unzulänglicher Weise in ihr innerstaatliches Recht übernommen (indem sie beispielsweise angemessene Vorkehrungen nur für bereits beschäftigte Arbeitnehmer oder schwer behinderte Personen vorschreiben)¹⁵. Sofern es einzelstaatliche Vorschriften gibt, sind sie sehr unterschiedlich. Das Spektrum reicht von Mitgliedstaaten, die eine grundlegende Pflicht vorsehen, diese jedoch nicht näher ausgestaltet haben, bis zu Mitgliedstaaten, die ausführlichere Vorgaben für die praktische Anwendung gemacht haben.

3. NICHT NUR MINDESTANFORDERUNGEN: AUF DEM WEG ZU EINEM EINHEITLICHEN GLEICHSTELLUNGSKONZEPT

Obgleich die Richtlinie 2000/78/EG nur in den Bereichen Beschäftigung, Beruf und berufliche Bildung gilt, reicht der Schutz vor Diskriminierung – aus Gründen des Alters, einer Behinderung, der Religion oder Weltanschauung – in mehreren Mitgliedstaaten weiter. In diesen Mitgliedstaaten wurde ein einheitliches Gleichstellungskonzept gewählt, so dass ein vergleichbarer Schutz vor Diskriminierungen unabhängig vom Grund besteht. In diesen Fällen reicht der Schutzbereich ähnlich weit wie bei der Richtlinie zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung (2000/43/EG), die auch vor Diskriminierungen im Bereich der sozialen Sicherung und beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen schützt.

Die meisten Mitgliedstaaten sind somit über die Anforderungen der Richtlinie 2000/78/EG hinausgegangen und haben einen gleichwertigen Schutz gegen alle Arten von Diskriminierung geschaffen. Während einige Mitgliedstaaten für alle Diskriminierungsgründe eine ähnliche Regelung vorsehen¹⁶, gehen andere zwar über die Anforderungen der Richtlinie hinaus, jedoch nicht hinsichtlich aller Diskriminierungsgründe, oder der sachliche Geltungsbereich ist bei einigen Diskriminierungsgründen enger gefasst.

In ähnlicher Weise sind die aufgrund von Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG eingerichteten Gleichstellungsstellen (zum Schutz vor Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft) in den meisten Mitgliedstaaten auch für Diskriminierungen aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung zuständig (was über die Anforderungen der Richtlinie 2000/78/EG hinausgeht, die die Einrichtung solcher Stellen nicht vorschreibt). Das vorherrschende Modell sieht so aus, dass sich eine spezielle Einrichtung mit Gleichbehandlungsfragen und allen Diskriminierungsgründen befasst¹⁷. Einige Mitgliedstaaten haben einer bereits vorhandenen, für allgemeine Menschenrechtsfragen zuständigen Stelle (im Allgemeinen handelt es sich um Bürgerbeauftragte) die Zuständigkeit für alle Diskriminierungsfragen und alle

¹⁵ DE, IT (Schutz nur für bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen), HU.

¹⁶ Beispielsweise BE, DE, IE, LU, HU, NL, SI, FI.

¹⁷ BE, DE, IE, FR, LT, LU (gesetzlich vorgesehen, existieren aber noch nicht), HU, AT, SI, UK.

Diskriminierungsgründe übertragen¹⁸. Nur wenige Mitgliedstaaten haben sich dafür entschieden, eine nur für Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zuständige Gleichstellungsstelle zu schaffen¹⁹.

4. FRAGEN DER DURCHFÜHRUNG

Positive Maßnahmen

Artikel 7 der Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten, zur Gewährleistung einer völligen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen zu treffen, um Benachteiligungen wegen eines von der Richtlinie abgedeckten Diskriminierungsgrunds auszugleichen.

Die meisten Mitgliedstaaten lassen positive Maßnahmen zu, und alle verfügen über spezielle Rechtsvorschriften in Bezug auf Behinderungen²⁰. Zwar wird erst die Rechtsprechung klären, wie weit positive Maßnahmen gehen dürfen, doch zeigt dieser Trend, dass das Konzept der positiven Maßnahmen in der Europäischen Union inzwischen weitgehend akzeptiert wird.

Mehrere Mitgliedstaaten haben eine Rechtspflicht zur Förderung der Gleichstellung eingeführt. In manchen Fällen handelt es sich um eine weitgehende Verpflichtung zur Förderung der Gleichstellung, die in der Verfassung des jeweiligen Mitgliedstaats verankert ist. Die Rechtsordnungen anderer Mitgliedstaaten sehen spezifischere Verpflichtungen vor. In Finnland und im Vereinigten Königreich sind die staatlichen Behörden konkret verpflichtet, die Gleichstellung aller Menschen unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft, einer Behinderung und ihres Geschlechts zu fördern. In Schweden müssen die Arbeitgeber Maßnahmen zur Gewährleistung der Gleichstellung von Menschen mit unterschiedlichem ethnischem Hintergrund treffen.

Unterrichtung und Dialog

Die Bestimmungen der Richtlinie über die Unterrichtung und den sozialen Dialog sind offenbar in geringerem Umfang förmlich durchgeführt worden, und zwar auf die unterschiedlichste Art und Weise.

Nur wenige Mitgliedstaaten haben eine Rechtspflicht zur Unterrichtung oder zur Durchführung von Anhörungen eingeführt. Wenn überhaupt, dann geschah dies im Allgemeinen *ad hoc*, wobei die Mitgliedstaaten die vorhandenen Kanäle für die Anhörung insbesondere der Sozialpartner nutzten²¹. Nationale Gleichstellungsstellen haben sich oft im Rahmen ihres Mandats daran beteiligt. Der Prozess der Richtlinienumsetzung bot außerdem die Gelegenheit zu einer eingehenden Diskussion über Diskriminierungsfragen.

Verfahrensfragen: Beweislast und Sanktionen

Das entscheidende Element, das für eine angemessene Prüfung von Diskriminierungsvorwürfen sorgt, ist die in Artikel 10 der Richtlinie vorgesehene

¹⁸ CY, EE, EL, LV, PL, SK.

¹⁹ DK, IT, MT, PT, FI.

²⁰ Nur EE, FR, IT, LV, LT, SK sehen die Möglichkeit positiver Maßnahmen nicht vor (etwas anderes gilt im Allgemeinen für Menschen mit Behinderungen, da spezielle Maßnahmen für sie rechtmäßig sind).

²¹ In CZ, DK, LT, MT, PL, PT, SK, SE und UK können die allgemeinen Strukturen des sozialen Dialogs für den Dialog über Gleichstellungsfragen genutzt werden.

Beweislastumkehr in Verfahren vor Gerichten oder zuständigen Behörden. Zur Beweislastumkehr kommt es, wenn die Person, die nach eigenen Angaben diskriminiert wurde, eine Diskriminierung glaubhaft machen kann: in diesem Fall hat der Beklagte zu beweisen, dass keine Diskriminierung vorlag. Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung in ihr nationales Recht übernommen, einige haben sie jedoch nicht in vollem Umfang umgesetzt²².

Die Tatsache, dass es in den meisten Mitgliedstaaten wenig Rechtsprechung zu Diskriminierungsfragen gibt, beweist zum einen, dass die Richtlinie keine Prozesswelle ausgelöst hat. Zum anderen könnte dieser Umstand darauf hindeuten, dass (tatsächliche oder als solche empfundene) Hindernisse die Betroffenen davon abhalten, den Rechtsweg zu beschreiten. Nach wie vor sind sich potenzielle Diskriminierungsopfer in vielen Ländern ihrer Rechte nur unzureichend bewusst²³.

Es wurden mehrere Hemmnisse ermittelt, die in Diskriminierungsfällen die Anrufung der Justiz erschweren. Der Schutz vor einer Viktimisierung spielt hier eine wichtige Rolle, damit Personen, die sich an die Gerichte wenden, nicht auch noch Opfer von Repressalien werden. Die entsprechende Bestimmung ist in einer Reihe von Mitgliedstaaten noch nicht vollständig umgesetzt worden.

Alle Mitgliedstaaten sehen in irgendeiner Form Sanktionen vor, wobei es sich um verwaltungsrechtliche, zivilrechtliche oder strafrechtliche Sanktionen handeln kann. Das Schutzniveau in den einzelnen Mitgliedstaaten ist jedoch sehr ungleich, denn einige sehen strafrechtliche Sanktionen (auch Gefängnisstrafen) und eine in der Höhe unbegrenzte Schadensersatzpflicht vor, während es in anderen nur relativ geringe Geldbußen und Schadensobergrenzen gibt.

Die Möglichkeit, sich in Diskriminierungsfällen an die Justiz zu wenden, kann auch durch andere Probleme eingeschränkt sein; dabei kann es sich um einen unzureichenden Zugang zur Prozesskostenhilfe, um kurze Fristen für die Klageerhebung (mitunter sind es nur wenige Tage) oder um die Länge, die Kosten und die Komplexität des Verfahrens handeln. All diese Gründe können die Betroffenen davon abhalten, den Rechtsweg zu beschreiten.

Diese Ausführungen zeigen, dass Diskriminierungsopfer einen klaren und spezifischen Rechtsrahmen brauchen, der sowohl das Verfahren als auch die Wiedergutmachung regelt. Ferner zeigt sich, wie wichtig es ist, dass die Betroffenen in geeigneter Weise unterstützt werden, und zwar entweder von speziellen Einrichtungen wie Gleichstellungsstellen oder aber von nichtstaatlichen Organisationen.

Dem Vorhandensein von Sanktionen, die abschreckend, wirksam und verhältnismäßig sind, ist größte Bedeutung beizumessen. Die Kommission wird im Jahr 2008 eine vergleichende Studie zur Schärfe der Sanktionen und zur Länge der Fristen in den einzelnen Mitgliedstaaten erstellen, um beurteilen zu können, ob die Sanktionen in allen Mitgliedstaaten diesen Anforderungen entsprechen.

²² EE, IT, LT und PL haben die Bestimmungen über die Beweislast noch nicht ordnungsgemäß umgesetzt. MT hat dies getan, allerdings nicht in Bezug auf Diskriminierungen aus Gründen einer Behinderung.

²³ Aus dem *Eurobarometer-Bericht über Diskriminierung* (Januar 2007) geht hervor, dass weniger als ein Drittel der Europäer weiß, welche Rechte den Opfern von Diskriminierungen zustehen (siehe: http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/uploaded_files/documents/Eurobarometer_report_en_2007.pdf).

5. WEITERENTWICKLUNG DES RECHTLICHEN RAHMENS

Während die Richtlinie 2000/43/EG vor Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft auf zahlreichen Gebieten außerhalb des Beschäftigungsbereichs schützt (Bildung, Sozialschutz, Gesundheitswesen, Zugang zu Waren und Dienstleistungen, Wohnungswesen), ist dies bei der Richtlinie 2000/78/EG nicht der Fall; sie beschränkt sich auf die Bereiche Beschäftigung, Beruf und berufliche Bildung. Auf Drängen des Europäischen Parlaments und der Zivilgesellschaft hat die Kommission im Jahr 2005 angekündigt, sie werde prüfen, inwieweit eine Ergänzung des gegenwärtigen rechtlichen Rahmens sinnvoll und durchführbar ist²⁴.

Die Ergebnisse der im Jahr 2006 abgeschlossenen Studie haben gezeigt, dass zwar der Großteil der Mitgliedstaaten bereits einen Rechtsschutz vorsieht, der in den meisten der geprüften Bereiche über die derzeit geltenden gemeinschaftlichen Anforderungen hinausgeht, dass es jedoch bei Niveau und Art des Schutzes beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt²⁵.

Entsprechend ihrem Arbeitsprogramm für 2008²⁶, das die Verabschiedung eines Vorschlags für eine Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes außerhalb der Beschäftigung vorsieht, arbeitet die Kommission derzeit eine Legislativinitiative aus. Ausgangspunkt für diese neue Maßnahme ist die Tatsache, dass das Schutzniveau in Bezug auf Diskriminierungen aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung unter dem liegt, das im Falle von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse gewährt wird. Bei der Vorbereitung dieser Initiative ist die Kommission sorgfältig darauf bedacht, Aspekte in Zusammenhang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.

FAZIT

Mit der Richtlinie 2000/78/EG ist der Kampf gegen Diskriminierungen in der gesamten EU einen entscheidenden Schritt vorangekommen. Die meisten Mitgliedstaaten mussten im Zuge der Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG ihr Recht in vielen Punkten ändern und es auf neue Diskriminierungsgründe ausdehnen.

Die Umsetzung der Richtlinie kann insgesamt als Erfolg betrachtet werden, da alle Mitgliedstaaten Antidiskriminierungsvorschriften eingeführt haben, die sämtliche in der Richtlinie genannten Diskriminierungsgründe erfassen und sich auf für viele Länder neue Bereiche erstrecken. In den meisten Mitgliedstaaten kann der geschaffene Rechtsrahmen als ausreichend betrachtet werden, wobei die tatsächliche Durchführung die größte Herausforderung darstellt.

Besonders schwierig ist die Durchsetzung der Antidiskriminierungsvorschriften. Die Beweislastumkehr in Gerichtsverfahren, abschreckende Sanktionen und das Vorhandensein von Einrichtungen zur Unterstützung der Betroffenen, insbesondere von Gleichstellungsstellen, die mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Kompetenzen

²⁴ Europäische Kommission, „Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit für alle – eine Rahmenstrategie“, KOM(2005) 224.

²⁵ Siehe: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_de.htm

²⁶ KOM(2007) 640.

ausgestattet sind – all dies sind wesentliche Merkmale eines ordnungsgemäßen Antidiskriminierungsrechts.

Die Kommission ist sich auch der Tatsache bewusst, dass Rechtsvorschriften allein zur Verhinderung von Diskriminierungen und zur Förderung der Gleichstellung nicht ausreichen. Der Schlüssel zur Eindämmung von Diskriminierungen aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung und der sexuellen Ausrichtung liegt darin, die ordnungsgemäße Durchführung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften mit ergänzenden politischen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU zu kombinieren.