

DE

040438/EU XXIII.GP
Eingelangt am 02/07/08

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 2.7.2008
KOM(2008) 420 endgültig

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

Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit: Erneuertes Engagement

{SEK(2008) 2172}

1. EINLEITUNG

Das Fundament der Europäischen Union bilden die gemeinsamen Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Allen europäischen Gesellschaften ist die grundsätzliche Annahme gemein, dass alle Menschen gleichwertig sind und faire Zugangsmöglichkeiten zu den Chancen im Leben haben sollten. Diskriminierung steht diesen gemeinsamen Werten entgegen.

EU-Maßnahmen zur Sicherstellung von Gleichbehandlung haben eine lange Tradition. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden die einschlägigen EU-Kompetenzen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung erweitert. Diskriminierung aus den genannten Gründen ist nun in Beschäftigung und Beruf verboten. Das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse, der ethnischen Herkunft und des Geschlechts geht über den Beschäftigungsbereich hinaus und erstreckt sich auf zahlreiche andere Bereiche.

Heute verfügt die Europäische Union über einen der weltweit fortschrittlichsten Rechtsrahmen im Bereich Nichtdiskriminierung. Doch trotz der beträchtlichen Fortschritte sind weiterhin viele Europäer der Auffassung, dass Diskriminierung nach wie vor ein weit verbreitetes Phänomen ist. Im Rahmen einer Eurobarometer-Erhebung gaben 15 % der Befragten an, im vergangenen Jahr persönlich Diskriminierung erfahren zu haben; 29 % erklärten, Zeuge von Diskriminierung gewesen zu sein.¹

In ihrer parallel zu dieser Mitteilung vorgelegten Mitteilung „Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts“² setzt sich die Kommission erneut dafür ein, dass allen die gleiche Chance zukommt, ihr Potenzial auszuschöpfen.

Aufbauend auf der erfolgreichen Umsetzung der Rahmenstrategie für Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit für alle aus dem Jahr 2005³ und das Europäische Jahr der Chancengleichheit für alle (2007) sowie auf die Beiträge der europäischen Institutionen, der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner beinhaltet diese Mitteilung einen umfassenden Ansatz zur verstärkten Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung von Chancengleichheit.

Parallel zu dieser Mitteilung wird insbesondere ein Vorschlag für eine neue Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung außerhalb des Arbeitsmarktes vorgelegt. Dieser richtungsweisende Vorschlag macht den Weg frei für die Vervollständigung des Rechtsrahmens für europaweite Maßnahmen gegen sämtliche Formen der Diskriminierung gemäß Artikel 13 EG-Vertrag.

Ein besserer Rechtsschutz gegen Diskriminierung muss mit einer aktiven Strategie zur Förderung von Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit einhergehen. In dieser Mitteilung werden demnach auch Maßnahmen vorgeschlagen, die dem Dialog über Nichtdiskriminierungspolitik einen neuen Impuls verleihen und zu einer effizienteren

¹ Eurobarometer Spezial 296 (2008).

² KOM(2008) 412 endg.

³ KOM(2005) 224 endg.

Nutzung der verfügbaren Instrumente führen sollen – generell gesehen sowie ganz gezielt zur Förderung der sozialen Integration der Roma, da diese Gruppe mit besonderen Diskriminierungsproblemen konfrontiert ist.

2. VERSTÄRKTE BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNG

Der Kampf gegen Diskriminierung kann nicht alleine mit Rechtsvorschriften gewonnen werden. In erster Linie bedarf es einer Veränderung in den Einstellungen und Verhaltensweisen. Allerdings steht außer Frage, dass ein wirksamer und richtig durchgesetzter Rechtsrahmen, mit dem Diskriminierung verboten und Opfern von Diskriminierung ein effektiver Zugang zu Rechtsbehelfen zugesichert wird, eine wesentliche Vorbedingung für einen echten Wandel darstellt. Die Kommission ist bestrebt, die Einhaltung des bestehenden Rechtsrahmens sicherzustellen; gleichzeitig weist sie auf die Notwendigkeit neuer Rechtsvorschriften zur Ausweitung des Geltungsbereichs des Rechtsschutzes auf alle Formen von Diskriminierung und alle Lebensbereiche hin.

2.1 Anwendung des bestehenden Rechtsrahmens

In Anwendung von Artikel 13 EG-Vertrag, wonach Maßnahmen zum Verbot und zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung getroffen werden können, sind bereits drei Richtlinien⁴ erlassen worden. Mit diesen Richtlinien wird die Diskriminierung aus Gründen des Alters, der sexuellen Ausrichtung, einer Behinderung, der Religion oder der Weltanschauung in den Bereichen Beschäftigung, Beruf und Berufsbildung verboten; der Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Rasse oder des Geschlechts geht über den Beschäftigungsbereich hinaus und umfasst auch den Sozialschutz sowie den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen.

Die Kommission ist aktiv damit beschäftigt, die korrekte Durchführung der Richtlinien sicherzustellen. Insgesamt stellt sich die Situation positiv dar. Einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinien hatten eine spürbare Wirkung auf die Bekämpfung von Diskriminierung. Mehrere Mitgliedstaaten sind bereits mit ihren nationalen Vorschriften über den Schutz vor Diskriminierung über die Anforderungen der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften hinausgegangen. 2007⁵ bzw. 2008⁶ berichtete die Kommission über die Anwendung der Richtlinie über Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft bzw. der Richtlinie über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Die Kommission hat in den Fällen, in denen ihrer Ansicht nach ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht angemessen nachgekommen ist, Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten ist hiervon betroffen. Zu den festgestellten Problemen gehören in erster Linie, dass durch die nationalen Rechtsvorschriften nicht alle in den EU-Richtlinien genannten Personen und Bereiche abgedeckt sind, dass die Definitionen von Diskriminierung nicht denen der Richtlinien entsprechen und dass Uneinheitlichkeiten in

⁴ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22), Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16) und Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. L 373 vom 21.12.2004, S. 37).

⁵ KOM(2006) 643 endg.

⁶ KOM(2008) 225 endg.

den Bestimmungen zur Unterstützung von Diskriminierungsoptfern bestehen. Derzeit prüft die Kommission auch, ob die Mitgliedstaaten die Richtlinie von 2004 über Diskriminierung aufgrund des Geschlechts beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen korrekt umgesetzt haben. Sie wird 2010 einen Bericht über die Umsetzung vorlegen und – wie in der Richtlinie vorgesehen – gegebenenfalls Änderungen vorschlagen.

Die korrekte Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften in einzelstaatliches Recht ist jedoch nur ein Teilaспект. Die Mitgliedstaaten müssen auch sicherstellen, dass die den Opfern von Diskriminierung zur Verfügung stehenden nationalen Rechtsmittel und die einschlägigen Sensibilisierungsmaßnahmen in der Praxis wirksam sind.⁷ Die Bürger müssen ihre Rechte kennen und sie auch nutzen können.

Die nationalen Gleichbehandlungsstellen, die im Rahmen der genannten Richtlinien eingesetzt wurden, um Gleichbehandlung zu fördern und Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft oder des Geschlechts zu bekämpfen, spielen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Opfer von Diskriminierung; sie stehen den Betroffenen mit Informationen und Hilfe bei der Beschwerdeführung zur Seite. Sie können Dienstleistern und anderen interessierten Gruppen Leitlinien an die Hand geben, wie sie ihren Verpflichtungen nachkommen können. Außerdem können sie auf Schlichtungs- und alternative Streitbeilegungsverfahren hinwirken. So lassen sich Beschwerden oftmals außergerichtlich klären. Mit dem Programm „Progress“⁸ unterstützt die Kommission die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen nationalen Gleichbehandlungsstellen sowie den Aufbau von Kapazitäten in diesen Stellen im Rahmen des Netzes „Equinet“⁹.

Die Kommission pflegt darüber hinaus mit den Gleichbehandlungsstellen einen regelmäßigen Informationsaustausch über neue rechtliche Entwicklungen und häufig auftretende Probleme beim Umgang mit Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Auf dieser Grundlage untersucht die Kommission die Wirksamkeit von nationalen Sanktionen und Verjährungsfristen. Dies sind zwei grundlegende Aspekte, wenn es darum geht, mögliche Täter abzuschrecken und Opfern von Diskriminierung wirksame Rechtsmittel einzuräumen. Ferner überprüft die Kommission in Zusammenarbeit mit diesen Stellen die Wirksamkeit von Rechtsvorschriften für gleiche Entlohnung bei der Bekämpfung des anhaltenden geschlechtsspezifischen Lohngefälles.

2.2 Weiterentwicklung des Rechtsrahmens

Trotz dieser Errungenschaften bleibt der europäische Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung unvollständig. Auch wenn einige Mitgliedstaaten Diskriminierung außerhalb des Beschäftigungsbereichs aus Gründen des Alters, der sexuellen Ausrichtung, einer Behinderung, der Religion oder der Weltanschauung verboten haben, so existiert in der Europäischen Union jedoch kein einheitlicher Mindestschutz für Personen, die eine solche Diskriminierung erfahren haben.

Diskriminierung aus diesen Gründen ist außerhalb des Beschäftigungsbereichs genauso wenig hinnehmbar wie innerhalb. Wenn es um den Schutz vor Diskriminierung geht, darf es keine Rangordnung geben. Deshalb kündigte die Kommission in ihrem Legislativ- und

⁷ Eine Eurobarometer-Umfrage ergab, dass nur 33 % der Europäer über die Rechte Bescheid wissen, die sie – sollten sie Opfer von Diskriminierung werden – genießen:

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

⁸ Beschluss Nr. 1672/2006/EG vom 24. Oktober 2006, ABl. L 315 vom 15.11.2006, S. 1.

⁹ Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen: <http://www.equineteurope.org>.

Arbeitsprogramm für 2008 an, dass sie neue Initiativen zur Vervollständigung des rechtlichen Rahmens vorschlagen und dabei auf den Ergebnissen eines umfassenden öffentlichen Konsultationsprozesses aufbauen wird. Dieses Engagement steht auch im Einklang mit den Forderungen des Rats an die Kommission, etwaige Lücken im aktuellen gemeinschaftlichen Rechtsrahmen zur Nichtdiskriminierung zu untersuchen, sowie mit den wiederholten Aufforderungen des Europäischen Parlaments, den Rechtsrahmen zu erweitern.

Der Vorschlag für eine Richtlinie, die parallel zu dieser Mitteilung vorgelegt wird, ebnet den Weg zur Vervollständigung des europäischen Rechtsrahmens zur Nichtdiskriminierung. Mit der Richtlinie wird gewährleistet, dass in allen 27 Mitgliedstaaten sämtliche Formen von Diskriminierung, einschließlich Belästigung, aus Gründen des Alters, der sexuellen Ausrichtung, einer Behinderung, der Religion oder der Weltanschauung verboten sind und Opfern wirksame Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Mit dem Erlass dieser Richtlinie wird der Prozess zur Durchführung von Artikel 13 EG-Vertrag – unter Berücksichtigung aller Diskriminierungsgründe – abgeschlossen und jedweder Eindruck einer Rangordnung hinsichtlich des Schutzes ausgeräumt.

Dieses ehrgeizige Ziel erfordert ein Konzept, das auf einen umfassenden Geltungsbereich abstellt, aber zugleich realistisch ist und die spezifischen Merkmale der betreffenden Bereiche berücksichtigt. Nationale Traditionen und Ansätze in Bereichen wie Gesundheitsversorgung, Sozialschutz und Bildung gehen gewöhnlich weiter auseinander als in beschäftigungsbezogenen Bereichen. Sie sind geprägt durch rechtmäßige gesellschaftliche Entscheidungen in Bereichen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.

Die Vielseitigkeit europäischer Gesellschaften ist eine der Stärken Europas; sie gilt es im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu achten. Organisation und inhaltliche Gestaltung von Bildung, Anerkennung des Ehe- oder Familienstands, Adoption, reproduktive Rechte und andere vergleichbare Themen werden am besten auf nationaler Ebene geregelt. Mit dem Richtlinienentwurf wird daher auch von keinem Mitgliedstaat verlangt, seine aktuellen Rechtsvorschriften und Praktiken hinsichtlich dieser Themen zu ändern. Ebenso wenig wirkt sich der Entwurf auf einzelstaatliche Rechtsvorschriften in Bezug auf Kirchen und andere religiöse Organisationen und deren Verhältnis zum Staat aus. Die Mitgliedstaaten treffen also z. B. bei den folgenden Themen nach wie vor alleine ihre Entscheidungen: Zulassung von selektiver Aufnahme in Schulen, Anerkennung gleichgeschlechtlicher Ehen, Art der Beziehung zwischen organisierter Religion und dem Staat.

Die verschiedenen Diskriminierungsgründe unterscheiden sich grundlegend voneinander und jeder einzelne bedarf einer abgestimmten Vorgehensweise. Dabei geht es nicht darum, eine Rangordnung der verschiedenen Diskriminierungsgründe aufzustellen, sondern den jeweils angemessensten Schutz zu bieten.

Mit Blick auf den Faktor Alter gibt es durchaus Situationen, in denen sich eine Sonderbehandlung ausschließlich aufgrund des Alters aus Gründen des allgemeinen öffentlichen Interesses rechtfertigen lässt. Als Beispiele lassen sich das Mindestalter für den Zugang zu Bildung oder bestimmten Waren und Dienstleistungen, Vorzugstarife für bestimmte Altersgruppen beim Gebrauch öffentlicher Transportmittel oder beim Besuch von Museen anführen. Ziehen Versicherer und Banken das Alter als versicherungsmathematischen Faktor zur Bewertung des Risikoprofils der Kunden heran, ist dies nicht unbedingt mit Diskriminierung gleichzusetzen. Dieser Faktor sollte jedoch nur in Fällen Anwendung finden, in denen er auch relevant ist und auf objektiven Nachweisen basiert. Ähnliche Überlegungen gelten auch bei Behinderung. Die Kommission möchte einen Dialog mit Finanzdienstleistern

und anderen einschlägigen Stakeholdern initiieren, um bewährte Verfahren auszutauschen und zu fördern.

Behinderung erfordert ebenfalls eine spezifische und abgestimmte Vorgehensweise. Viele Mitgliedstaaten verfügen bereits über Rechtsvorschriften, die einen Schutz von Menschen mit Behinderungen vorsehen; es bestehen jedoch große Unterschiede in Bezug auf die Art des gewährleisteten Schutzes und des Geltungsbereichs. Auch die Annahme des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das gemeinsam von der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde, erfordert gemeinsame Standards für die Umsetzung der einschlägigen Vorschriften in einzelstaatliches Recht.

Eine echte Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen lässt sich nicht einfach durch ein Diskriminierungsverbot erreichen. Sie hängt vielmehr von positiven Maßnahmen ab, wie z. B. dem gezielten Eingehen auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen. Mangelnde Zugangsmöglichkeiten werden in europäischen Gesellschaften immer mehr als nicht hinnehmbar erachtet. Menschen mit Behinderungen eine aktive Teilnahme zu ermöglichen, bringt einen echten wirtschaftlichen und sozialen Nutzen mit sich. Wie bei der Richtlinie von 2000 für den Beschäftigungsbereich sollten Maßnahmen, die auf die Bedürfnisse dieser Menschen ausgerichtet sind, angemessen sein, d. h. den Bedürfnissen der Kunden oder Nutzer entsprechen und im Verhältnis zu den Kosten des betreffenden Organs oder Unternehmens stehen. Den Mitgliedstaaten steht es weiterhin frei, die Bildung von Menschen mit Behinderungen in allgemeinen oder spezialisierten Einrichtungen zu organisieren.

Die vorgesehene Richtlinie wird in der Europäischen Union vor dem Hintergrund äußerst unterschiedlicher Ausgangslagen Anwendung finden. Es ist daher angezeigt, den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität zuzugestehen. So können z. B. Vorschriften, die neutral scheinen, in der Praxis aber unter Umständen nachteilige Auswirkungen auf eine bestimmte Gruppe haben, zulässig sein, sofern sie angemessen sind und ein rechtmäßiges Ziel verfolgen. Bei der Überprüfung der Anwendung der Richtlinie wird die Kommission besonders auf den Gebrauch dieser Möglichkeit achten.

Der Richtlinienentwurf findet Anwendung auf das Angebot sämtlicher Güter und Dienstleistungen. Es wäre unangemessen, alle Verpflichtungen aus dem Richtlinienentwurf auf Personen, die nur als Privatpersonen handeln, anzuwenden. Aufbauend auf der Praxis mehrerer Mitgliedstaaten sind daher in dem Vorschlag Bestimmungen vorgesehen, die den Anwendungsbereich der Richtlinie auf die kommerzielle Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen begrenzen. Privatpersonen sind nur dann betroffen, wenn ihre Tätigkeiten auf einen Erwerbszweck ausgerichtet sind.

Die wesentlichen Begriffe und Mechanismen in der vorgeschlagenen Richtlinie folgen dem erfolgreichen Modell der bestehenden Richtlinien. In Bezug auf die Definitionen von mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierung, Belästigung und Anweisung zur Diskriminierung entspricht die Richtlinie den aktuellen Rechtsvorschriften. Die Bestimmungen zur Rolle der Gleichbehandlungsstellen und zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Opfern von Diskriminierung angemessene Rechtsbehelfe vor den nationalen Gerichten einzuräumen, kommen denen der aktuellen Rechtsvorschriften gleich. Die Begriffe und Mechanismen sind öffentlichen und privaten Organisationen in den Mitgliedstaaten daher bereits bekannt, was die Umsetzung und Anwendung des neuen Instruments erleichtern sollte. Zugleich wird durch die Ergänzung der bestehenden Richtlinien einer erneuten Diskussion

und dem Aufkommen von Unsicherheiten bezüglich des vorhandenen Besitzstands vorgebeugt.

Die Kommission ist der Ansicht, dass dieser Vorschlag einen ausgewogenen und realistischen Weg zur Vervollständigung des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens im Bereich Nichtdiskriminierung aufzeigt. Der Rat und das Europäische Parlament werden ersucht, den Beratungen in dieser Sache Priorität einzuräumen.

3. STÄRKERE STRATEGISCHE INSTRUMENTE FÜR DIE AKTIVE FÖRDERUNG VON CHANCEGLEICHHEIT

Die Förderung von Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit für alle hängt sowohl von einer soliden rechtlichen Grundlage als auch von einer Reihe strategischer Instrumente ab. Dazu gehören Sensibilisierung, Mainstreaming, Datenerhebung und positive Maßnahmen. In seiner Entschließung zu den Folgemaßnahmen zum Europäischen Jahr der Chancengleichheit für alle (2007) hob der Rat hervor, dass die volle Berücksichtigung dieser strategischen Instrumente und ihre Weiterentwicklung von großer Bedeutung sind.

3.1 Stärkere strategische Instrumente

Mainstreaming der Nichtdiskriminierungsthematik

Der Mainstreaming-Grundsatz sollte auf alle Diskriminierungsgründe gemäß Artikel 13 EG-Vertrag Anwendung finden, wenn die ungleiche Behandlung und Diskriminierung sämtlicher Personengruppen bekämpft werden soll. Zwei der Diskriminierungsgründe sind bereits Gegenstand spezifischer EU-Maßnahmen, die einen gut ausgearbeiteten Rahmen von Mainstreaming-Maßnahmen umfassen. Die Strategie der EU in der Behindertenthematik basiert auf dem Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen 2003-2010, genauer gesagt auf dem Europäischen Aktionsplan 2008-2009¹⁰. Die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten wird Grundlage für eine engere Zusammenarbeit in diesem Bereich sein. Der Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010¹¹ bildet den Rahmen für Maßnahmen im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter. Besonderes Augenmerk im Rahmen der vorgeschlagenen Aktivitäten liegt auf dem Mainstreaming der Perspektive der Geschlechtergleichstellung.

Die Kommission wird an die Resultate dieser Maßnahmen anknüpfen, indem sie eine systematische Einbeziehung der Themen Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit im Hinblick auf alle Diskriminierungsgründe gemäß Artikel 13 EG-Vertrag in sämtliche Politikbereiche fördert, insbesondere im Rahmen bestehender Koordinierungsmechanismen für Beschäftigung, soziale Integration, Bildung und Ausbildung. Die Kommission wird verstärkt die Auswirkungen ihrer neuen Vorschläge auf Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit beobachten und nichtstaatliche Organisationen, die über Erfahrungen in besonderen Bereichen der Nichtdiskriminierung verfügen, zur Teilnahme an Konsultationen auffordern.

Sie ersucht die Mitgliedstaaten nachdrücklich, von den verschiedenen Mainstreaming-Instrumenten, bewährten Verfahren und Methoden, die auf gemeinschaftlicher und

¹⁰ KOM(2007) 738 endg.

¹¹ KOM(2006) 92 endg.

einzelstaatlicher Ebene bereits zur Verfügung stehen, Gebrauch zu machen.¹² Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung und Zugangsvoraussetzungen gehören zu den Themen, die Gegenstand des geplanten Leitfadens zur sozial verantwortlichen Vergabe öffentlicher Aufträge sein werden; in den Mitgliedstaaten soll damit das Bewusstsein dafür geschärft werden, wie Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit durch die Politik der öffentlichen Aufträge und ihre konkrete Umsetzung in die Praxis gefördert werden können.

Die Kommission wird die Werte der Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit auch weiterhin in anderen Politikbereichen fördern, darunter Kinderrechte¹³ und Erweiterung, sowie allgemein in den Außenbeziehungen der EU – auch auf multilateraler Ebene. Besondere Beachtung wird den Rechten von Personengruppen zukommen, die in Nicht-Mitgliedstaaten zu einer Minderheit gehören.

Erfassung von Zahl und Art von Diskriminierungen und Bewertung erzielter Fortschritte

Genaue Daten sind unentbehrlich, um die Zahl und Art erfahrener Diskriminierungen zu bewerten und um Maßnahmen vorzubereiten, anzupassen, zu überwachen und zu bewerten. Für alle Diskriminierungsgründe besteht ein beträchtlicher Bedarf an Daten. Die verfügbaren Daten variieren stark je nach Diskriminierungsgrund und Mitgliedstaat¹⁴, wodurch die Vergleichbarkeit der Daten erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht wird.

Die Rechtsvorschriften über den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz sehen Kriterien für die Erhebung und Verarbeitung von Daten vor.¹⁵ Im Allgemeinen ist die europäische Öffentlichkeit dazu bereit, in Erhebungen anonym persönliche Daten preiszugeben, um zur Bekämpfung von Diskriminierung beizutragen.¹⁶ Die Kommission untersucht derzeit folgende Möglichkeiten: i) Regelmäßige Erhebung statistischer Daten über die Zahl und Auswirkung von Diskriminierungen insbesondere aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion/Weltanschauung und der sexuellen Ausrichtung, sofern in diesen Bereichen noch Daten fehlen; diese Erhebung soll mit den einzelstaatlichen statistischen Ämtern im Rahmen des Statistischen Programms der Gemeinschaft durchgeführt werden; ii) Einrichtung eines EU-Erhebungsmoduls für Diskriminierung. Die Kommission arbeitet darüber hinaus eng mit Equinet an der Entwicklung eines Systems zur Erhebung von Daten über Beschwerden, die von den einzelstaatlichen Gleichbehandlungsstellen bearbeitet wurden.

Positive Maßnahmen

Reine Gleichbehandlung mag zu formaler Gleichheit führen, kann aber nicht ausreichen, um in der Praxis wirkliche Gleichheit zu schaffen. Die EU-Rechtsvorschriften im Bereich Nichtdiskriminierung hindern die Mitgliedstaaten nicht daran, spezifische Maßnahmen fortzuführen bzw. zu ergreifen, mit denen Nachteile vermieden oder ausgeglichen werden

¹² *Antidiskriminierungs-Mainstreaming – Instrumente, Fallstudien und der Weg in die Zukunft*, Europäische Kommission, April 2007.

¹³ Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie, KOM(2006) 367 endg.

¹⁴ Vgl. Bericht über konzeptionellen Rahmen, Europäische Kommission, Januar 2008:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/measprog08_en.pdf.

¹⁵ Vgl. *Die Bemessung von Diskriminierung: Datenerhebung und EU-Rechtsvorschriften zur Gleichstellung*, Europäisches Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich des Nichtdiskriminierungsrechts, Februar 2007:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/07measdis_de.pdf.

¹⁶ 75 % der Europäer würden Angaben zu ihrer Rassenzugehörigkeit machen, 74 % zu ihrer Religion und 65 % zu ihrer sexuellen Ausrichtung: Eurobarometer Spezial 263, Januar 2007.

sollen, die mit Diskriminierungsgründen in Zusammenhang stehen, für die ein Schutz vorgesehen ist.

Die Rolle, die positiven Maßnahmen bei der Begegnung der mangelnden realen Gleichberechtigung in den Gesellschaften zukommen kann, wird nun verstärkt erkannt.¹⁷ Einige Mitgliedstaaten¹⁸ haben Bestimmungen eingeführt, die öffentliche Behörden dazu verpflichten, Gleichberechtigung als Kernziel all ihrer Tätigkeiten zu fördern. Die Kommission wird den ständigen Dialog mit den Mitgliedstaaten nutzen, um den umfassenden Einsatz möglicher positiver Maßnahmen zu fördern – insbesondere in Bezug auf die Zugangsmöglichkeiten zu Bildung, Beschäftigung, Wohnraum und Gesundheitsversorgung.

Sensibilisierung und Ausbildung

Die Information über die geltenden Rechtsvorschriften ist Vorbedingung dafür, dass potenzielle Opfer von ihrem Recht tatsächlich Gebrauch machen können und Arbeitgeber, Dienstleister und Verwaltungen über ihre jeweiligen Pflichten Bescheid wissen. Wie jedoch bereits erwähnt, ist die Kenntnis von Rechtsvorschriften im Bereich Nichtdiskriminierung nach wie vor gering.¹⁹ Zu den größten Herausforderungen auf dem Weg zu weiteren Fortschritten gehört die Bekämpfung von Stereotypen und Vorurteilen in all ihren Erscheinungsformen. Die EU-Informationskampagne „Für Vielfalt – gegen Diskriminierung“ wird in enger Zusammenarbeit mit nationalen Arbeitsgruppen, die sich aus Vertretern der Zivilgesellschaft, der Regierung, der Sozialpartner und anderer Interessengruppen zusammensetzen, durchgeführt. Außerdem wird die Kommission weiter Ausbildungsmaßnahmen zu den einschlägigen Rechtsvorschriften unterstützen und sich dabei besonders an die wichtigsten Stakeholder richten, darunter Gleichbehandlungsstellen, Richter, Anwälte, nichtstaatliche Organisationen und Sozialpartner.

Verstärkung der Nutzeffekte von Vielfalt am Arbeitsplatz

In der Erkenntnis, dass Rechtsvorschriften effektiver sind, wenn sie mit fortschrittlichen und innovativen Strategien einhergehen, die Arbeitgeber im Umgang mit einer zunehmend vielseitigen Arbeitnehmerschaft einsetzen, unterstützen die Kommission²⁰ und die Mitgliedstaaten²¹ sowohl in größeren Unternehmen als auch in KMU²² die Entwicklung des Managements von Vielfalt.

Der Rat hat die Mitgliedstaaten und die Kommission ersucht, die Vielfalt in der Arbeitnehmerschaft weiter zu fördern und die Entwicklung der einschlägigen Managementinstrumente, einschließlich freiwilliger Chartas, zu unterstützen und zu fördern.²³ Entsprechend dieser Aufforderung wird die Kommission mit der

¹⁷ *Mehr als formale Gleichstellung: Positive Maßnahmen nach den Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG*, Europäische Kommission, Oktober 2007:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_de.pdf.

¹⁸ Vereinigtes Königreich und Finnland.

¹⁹ Eurobarometer Spezial 263 / TNS Opinion and Social.

²⁰ *Geschäftsnutzen von Vielfalt – Bewährte Verfahren am Arbeitsplatz*, Europäische Kommission, 2005:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/events/busicase_de.pdf.

²¹ Frankreich, Belgien (Region Brüssel-Hauptstadt) und Deutschland.

²² *Vielfalt am Arbeitsplatz: 8 Schritte für kleine und mittelständische Unternehmen*, Europäische Kommission, 2007:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/8steps07_de.pdf.

²³ Entschließung des Rates 2007/C 308/01 vom 5. Dezember 2007.

Unterstützung von Unternehmen und Arbeitgeberorganisationen EU-weite freiwillige Initiativen anregen. Ferner fördert sie die Kooperation zwischen Unternehmen, Wirtschaftshochschulen und Universitäten, um die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit in Forschung und Ausbildung im Bereich Vielfalt zu prüfen. Darüber hinaus wird sie Vielfalt und ein besseres Management von Vielfalt in öffentlichen Verwaltungen auf EU- und einzelstaatlicher Ebene fördern.²⁴

3.2 Weiterentwicklung des Dialogs über Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit

Im Rahmen des Europäischen Jahres der Chancengleichheit für alle (2007) wurden sämtliche Akteure in allen Formen der Diskriminierung betreffenden Dialog auf EU- und nationaler Ebene einbezogen und dadurch neue Wege zur Förderung von Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit eröffnet. Die Mitgliedstaaten und die Zivilgesellschaft haben erkannt, welchen Wert es mit sich bringt, diesen Dialog auf eine nachhaltigere Grundlage zu stellen. Basis für einen entsprechenden Austausch werden die jährlichen Gleichstellungsgipfel sein, auf denen Stakeholder auf höchster Ebene zusammenzukommen, um den Status quo zu besprechen, neue Impulse zu geben und eine Richtung vorzuzeichnen.

Die Kommission hat eine Regierungsexpertengruppe für Nichtdiskriminierung²⁵ eingesetzt, um die Wirkung von Antidiskriminierungsmaßnahmen auf nationaler und EU-Ebene zu untersuchen, bewährte Verfahren durch Peer-Learning zu festigen und Benchmarks zur Bewertung der Effektivität von Antidiskriminierungsmaßnahmen zu entwickeln. So beabsichtigt die Kommission z. B., in Zusammenarbeit mit dieser Gruppe die Ergebnisse einer vergleichenden EU-weiten Studie über Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung nachzubereiten, die die Europäische Agentur für Grundrechte durchgeführt hat. Die Gruppe wird sich regelmäßig mit Vertretern der Zivilgesellschaft, den Sozialpartnern und Equinet treffen. Die Gemeinschaft könnte das Programm „Progress“ nutzen, um – im Rahmen dieses Prozesses – die Ermittlung innovativer Praktiken zu fördern. Auf den Gleichstellungsgipfeln wird die Kommission über die Ergebnisse dieser Arbeit berichten.

Die Kommission möchte diese neuen Lenkungsmechanismen nutzen, um dem Problem der Mehrfachdiskriminierung zu begegnen; dabei baut sie auf der bewährten Praxis einiger Mitgliedstaaten auf, die für Opfer solcher Diskriminierungen ein einziges rechtliches Verfahren zur Erhebung von Beschwerden vorsehen und den Beweis, dass die Diskriminierung auf mehr als nur einem Grund beruht, als erschwerenden Umstand werten. Ziel der Kommission ist es, das Bewusstsein für Mehrfachdiskriminierung zu schärfen, indem sie Aktivitäten kleinerer Netze nichtstaatlicher Organisationen, die sektorübergreifende Gruppen vertreten, finanziert.

3.3 Einsatz besserer Mittel zur Förderung der sozialen Integration der Roma

Eine verstärkte Bekämpfung der Diskriminierung mit legislativen und politischen Mitteln kommt allen potenziellen Stakeholder-Gruppen zugute. Darüber hinaus ist es jedoch auch wichtig, auf besondere Probleme spezifischer Gruppen einzugehen. Die Situation der Roma ist gegenwärtig ein solches besonderes Problem, das durch anhaltende Diskriminierung auf

²⁴ Zum Beispiel durch eine Studie zur Bestandsaufnahme der Praktiken öffentlicher Arbeitgeber hinsichtlich der Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung von Vielfalt.

²⁵ SEK(2008) 3261.

persönlicher wie institutioneller Ebene und weitreichende soziale Ausgrenzung gekennzeichnet ist. Die Marginalisierung von Millionen von Menschen ist nicht hinnehmbar – vor allem vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gleichberechtigung und des uneingeschränkten Genusses der Menschenrechte. Auch mit dem Grundsatz des sozialen Zusammenhalts ist dies nicht vereinbar. Schließlich ist die weitverbreitete Arbeitslosigkeit und Armut einer solch großen Bevölkerungsgruppe in höchstem Maße unwirtschaftlich. Das Vorgehen gegen dieses dringliche Problem liegt in der gemeinsamen Verantwortung der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten.

Die Kommission hat wiederholt sämtliche Formen von Roma-Feindlichkeit als besondere Art von Rassismus, die mit den Grundsätzen der EU unvereinbar ist, verurteilt. Grundlegender Ausgangspunkt für die Eingliederung der Roma ist, dass die EU-Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung in den Mitgliedstaaten angewandt werden. Die Kommission wird diesem Bereich weiterhin verstärkte Aufmerksamkeit widmen und ihre Zusammenarbeit mit nationalen Gleichbehandlungsstellen intensivieren, damit diese Fälle von Diskriminierungen gegen Roma besser bewältigen können. Außerdem wird die Kommission auch in Zukunft den Aufbau von Kapazitäten in der Zivilgesellschaft der Roma unterstützen und deren Einbeziehung in die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen auf allen Ebenen fördern.

Der Europäische Rat ist sich der Situation der Roma bewusst und hat die Kommission im Dezember 2007 ersucht, „*die bestehenden Maßnahmen und Instrumente zu prüfen und dem Rat [...] über die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten*“. Mit dem beigefügten Arbeitspapier der Dienststellen wird diesem Ersuchen entsprochen. In dem Papier wird dargelegt, dass zwar ein solider Rahmen legislativer, finanzieller und politischer Koordinierungsinstrumente besteht, die auch verstärkt genutzt werden, aber dass noch mehr unternommen werden kann, damit diese Instrumente effektiver werden.

Die Wirkung, die auf der Grundlage dieser Instrumente erzielt werden kann, hängt jedoch vom Engagement der Mitgliedstaaten und den Möglichkeiten aller betreffenden Akteure ab, die Instrumente auch umfassend zu nutzen. Im Juni 2008 ersuchte der Europäische Rat den Ministerrat, dieser Angelegenheit Priorität einzuräumen. Die Kommission wird alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel nutzen, um diesen Prozess zu unterstützen, und erwartet zum Ende des französischen Vorsitzes eine klare Stellungnahme vom Europäischen Rat.

Um ein gemeinsames Engagement der Mitgliedstaaten, der EU-Institutionen und der Zivilgesellschaft zu unterstützen und zu fördern, wird die Kommission im Rahmen des Europäischen Jahres des interkulturellen Dialogs im September 2008 ein EU-Gipfeltreffen zum Thema Roma unter Einbeziehung aller Stakeholder organisieren. Die Schlussfolgerungen des Gipfeltreffens werden dem französischen Vorsitz als Grundlage für weitere Überlegungen im Ministerrat – in Vorbereitung auf den Europäischen Rat im Dezember 2008 – übermittelt. Aufbauend auf den umfangreichen bereits geleisteten Untersuchungen wird die Kommission ferner eine umfassende Studie über bestehende Maßnahmen und institutionelle Mechanismen und ihre Verbindungen zu Programmen und Projekten für Roma durchführen, um erfolgreiche übertragbare Praktiken im Hinblick auf eine bessere Verwendung von gemeinschaftlichen und nationalen Instrumenten auszumachen.

4. FAZIT

Die Kommission setzt sich entschieden dafür ein, alle Formen von Diskriminierung im Sinne von Artikel 13 EG-Vertrag zu bekämpfen, und wird die Umsetzung bestehender Richtlinien weiterhin genau verfolgen. Im Hinblick auf eine Vervollständigung des gemeinschaftlichen

Rechtsrahmens legt sie einen Vorschlag vor für eine Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung außerhalb des Arbeitsmarktes. Die Kommission ersucht den Rat und das Parlament, den Beratungen über den Vorschlag Priorität einzuräumen.

Ein erfolgreicher Schutz der Rechte des Einzelnen muss mit einer aktiven Förderung von Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit einhergehen. Die Kommission ist bestrebt, weitere Fortschritte auf EU- und nationaler Ebene in Schlüsselbereichen wie Sensibilisierung, Mainstreaming der Nichtdiskriminierungsthematik, positive Maßnahmen und Datenerhebung zu erzielen. Eine solidere Handhabung der Nichtdiskriminierungspolitik sollte den Austausch von bewährten Verfahren, Peer-Learning und Benchmarking zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern und die Entwicklung neuer Ansätze, z. B. zur Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung, fördern.

Die Kommission wird die Durchführung der in dieser Mitteilung dargelegten Initiativen zusammen mit der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern überwachen. Sie wird die Wirkung der einzelnen Aktivitäten und den erzielten Fortschritt bewerten.