

Bundesrat

Drucksache

77/00

04.02.00

EU - AS - FJ - In - R

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die
Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf

KOM(99) 565 endg.; Ratsdok. 13540/99

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 4. Februar 2000 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 6. Januar 2000 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Sozialfragen" beraten.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuss der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 723/99 = AE-Nr. 993662.

BEGRÜNDUNG

1. EINFÜHRUNG

Mit Artikel 13 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Amsterdam wird der seit geraumer Zeit geführten Debatte über die Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Bekämpfung von Diskriminierungen ein Ende gesetzt. Artikel 13 stellt eine solide Grundlage für eine umfassende Antidiskriminierungspolitik in Form rechtsetzender oder anderer Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene dar: dem Rat werden ausdrücklich bestimmte Befugnisse übertragen, die es ihm ermöglichen, gegen die verschiedensten Formen von Diskriminierungen vorzugehen.

In Artikel 13 heißt es: „Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen 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.“

Der vorliegende Vorschlag ist Bestandteil eines dreiteiligen Maßnahmenpakets zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf der Grundlage von Artikel 13. Das Maßnahmenpaket umfaßt zwei Legislativvorschläge und ein Aktionsprogramm. Bei den beiden anderen Teilen des „Pakets“ handelt es sich um einen Vorschlag für eine in ihrem Geltungsbereich über den Arbeitsmarkt hinausgehende Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft und um ein Aktionsprogramm, mit dem die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um eine unionsweite Bekämpfung von Diskriminierungen unterstützt werden sollen.

Mit dem vorliegenden Vorschlag wird bezweckt, einen allgemeinen Rahmen festzulegen für die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in der Europäischen Union, unabhängig von der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung einer Person. Dabei geht es um den Zugang zu Beschäftigung und Beruf, um beruflichen Aufstieg und berufliche Bildung, um die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen sowie um die Mitgliedschaft in bestimmten Vereinigungen.

Gegenstand des Vorschlags sind alle in Artikel 13 EGV genannten Diskriminierungsgründe, ausgenommen Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts. Dieser Aspekt wird aus zwei Gründen ausgeschlossen: zum einen ist die geeignete Rechtsgrundlage für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen Artikel 141 EGV; zum anderen wurde der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in

diesem Bereich bereits in den Richtlinien des Rates 76/207/EWG¹ und 86/613/EWG² verankert.

Wenngleich die Gleichbehandlung der Geschlechter als solche nicht Gegenstand der Richtlinie ist, wird nichtsdestoweniger anerkannt, daß Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sich auf Frauen und Männer unterschiedlich auswirken können. Die geschlechts- und rollenspezifischen strukturellen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern kommen häufig sogar noch mehr zum Tragen, wenn sie im Kontext einer doppelten oder mehrfachen Diskriminierung aufgrund der in Artikel 13 EGV genannten Merkmale auftreten. Die Notwendigkeit, einen „Gender-Mainstreaming“-Ansatz zu verfolgen, ist eine logische Konsequenz der Artikel 2 und 3 des Vertrags, durch die die Gleichstellung von Männern und Frauen explizit als eines der Ziele der Gemeinschaft anerkannt ist und die Gemeinschaft verpflichtet wird, bei all ihren Tätigkeiten darauf hinzuwirken, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.

2. DIE GEMEINSCHAFTLICHE DIMENSION DER ANTIDISKRIMINIERUNGSPROBLEMATIK

Die Bekämpfung von Diskriminierungen stellt eine große Herausforderung für die Europäische Union dar.

Angesichts der demographischen Trends ist es außerordentlich wichtig, sicherzustellen, daß ein möglichst hoher Prozentsatz der Personen im erwerbsfähigen Alter einer Beschäftigung nachgeht. Im Rahmen einer kürzlich in elf europäischen Ländern durchgeführten Untersuchung³ wurden jedoch fünf diskriminierende Kategorien herausgearbeitet, die den Bereich der Beschäftigung betreffen und durch die ältere Menschen in besonderem Maße benachteiligt werden: Arbeitsplatzverlust, Diskriminierung bei der Einstellung, Ausschluß von der Teilnahme an bestimmten Maßnahmen für Arbeitslose, Ausschluß von der Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Diskriminierung in bezug auf die Bedingungen für den Eintritt in den Ruhestand.

Konkrete Beispiele hierfür sind insbesondere die Festsetzung eines Höchstalters für die Einstellung (mit Ausnahme der in Artikel 5 Buchstabe d) genannten Fälle), die Beschränkung des Rechts auf Schulung in den neuen Technologien und des Rechts auf Beförderung sowie die Entlassung älterer Arbeitnehmer im Rahmen von Umstrukturierungsmaßnahmen.

¹ Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen.

² Richtlinie 86/613/EWG des Rates vom 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit – auch in der Landwirtschaft – ausüben, sowie über den Mutterschutz.

³ „Age discrimination against older workers in the European Community“, Eurolink Age, 1993.

Die Situation von Menschen mit Behinderungen ist eine politische Frage, die in Europa von zentraler Bedeutung ist. Einer von zehn Bürgern in der Europäischen Union ist behindert. Ältere Menschen, ethnische Minderheiten und Angehörige von gesellschaftlichen Gruppen mit einem niedrigeren sozioökonomischen Status sind überproportional stark betroffen.

Verschiedene offizielle Schätzungen gehen davon aus, daß bei Menschen mit Behinderungen die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden und längere Zeit arbeitslos zu bleiben, mindestens doppelt bis dreimal so hoch ist wie bei der übrigen Erwerbsbevölkerung. Ein Faktor, der hier eine Rolle spielt, sind die weit verbreiteten in einer Behinderung begründeten Diskriminierungen, zu denen u. a. auch die unzureichende Anpassung von Arbeitsstätten, Arbeitsplätze und Arbeitsorganisation an die Bedürfnisse behinderter Menschen zählt.

In ihrer Mitteilung vom 30. Juli 1996⁴, in der eine neue Strategie der Gemeinschaft zur Förderung der Chancengleichheit für behinderte Menschen vorgestellt wird, hat sich die Kommission dafür ausgesprochen, sich in diesem Bereich international, vom Fürsorgeprinzip weg, hin zu einem an den Menschenrechten ausgerichteten Ansatz zu bewegen. Der neue Ansatz stellt sowohl auf Prävention ab als auch auf die Beseitigung von Hindernissen, die einem gleichen Zugang behinderter Menschen zu bestimmten Möglichkeiten, u. a. auf dem Arbeitsmarkt, im Wege stehen. Ein zentrales Element des neuen Ansatzes besteht darin, daß die Beseitigung derartiger Diskriminierungen in erster Linie durch eine angemessene Berücksichtigung der Bedürfnisse und der Fähigkeiten behinderter Menschen erfolgen soll.

Auch Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Ausrichtung treten am Arbeitsplatz in unterschiedlicher Form auf. Die Probleme im Zusammenhang mit einer in der sexuellen Orientierung einer Person begründeten Diskriminierung am Arbeitsplatz und das Fehlen eines Rechtsschutzes auf EU-Ebene wurden bereits in einer der jüngsten Entscheidungen des Gerichtshofs herausgestellt.⁵

Daß Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung tatsächlich existiert, belegen auch zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom September 1999, mit denen die hiermit begründete Entlassung von Armeee Angehörigen für unrechtmäßig erklärt wurde. Zwei im Vereinigten Königreich (1993) und in Schweden (1997) durchgeführte landesweite Umfragen haben ergeben, daß 27 % bzw. 48 % der Befragten bereits einmal wegen ihrer sexuellen Orientierung am Arbeitsplatz belästigt worden waren. Entsprechende Fälle sind jedoch schwer nachzuweisen, und Beispiele für diskriminierende Praktiken werden nicht immer publik gemacht. Dies scheint seine Ursache darin zu haben, daß die Menschen in der Arbeitswelt wahrscheinlich bemüht sind, ihre sexuelle Ausrichtung aus Furcht vor Diskriminierung und Belästigungen zu verbergen.

⁴ Mitteilung der Kommission zur Chancengleichheit für behinderte Menschen, KOM(96) 406 endg.

⁵ Rechtssache C-249/96, Grant gegen South-West Trains, Slg. 1998, I-621.

Der Gerichtshof hat auch erklärt, daß das Recht auf Nichtdiskriminierung aus Gründen der Religion ein Grundrecht ist, das die Gemeinschaft zu schützen hat.⁶ Die Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hat in ihrem 1997 veröffentlichten Europäischen Kompendium über gute Praktiken zur Prävention von Rassismus am Arbeitsplatz aufgezeigt, wie religiösen Bedürfnissen der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz Rechnung getragen werden kann.

3. BEGRÜNDUNG DES VORSCHLAGS

3.1. Subsidiaritätsprinzip

Die Tatsache, daß der Europäischen Gemeinschaft durch Artikel 13 ausdrücklich Zuständigkeiten übertragen wurden, die es ihr ermöglichen, Diskriminierungen zu bekämpfen, stellt für sich allein genommen keine hinreichende Rechtfertigung für den Erlass gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften in diesem Bereich dar. Nach Artikel 5 EGV hat die Gemeinschaft nur dann tätig zu werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Zwar existieren in den Mitgliedstaaten bereits Bestimmungen, nach denen Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf verboten sind, doch bestehen erhebliche Unterschiede, was ihren Geltungsbereich, ihre inhaltliche Ausgestaltung und ihre Durchsetzbarkeit anbelangt. Die zentrale Frage, die sich hier stellt, ist, in welchem Maße durch solche Unterschiede die Wirksamkeit des grundlegenden Prinzips der Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung, soweit es um den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft geht, in Frage gestellt wird.

3.1.1. *Notwendigkeit einer gemeinschaftsweiten Anerkennung des Rechts des einzelnen auf Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung*

In der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, auf die sowohl in der Präambel des Vertrags von Amsterdam als auch in Artikel 136 EGV Bezug genommen wird, wurde das Recht des einzelnen „auf freie Wahl und Ausübung eines Berufes“ anerkannt und erklärt, daß zur Wahrung der Gleichbehandlung „gegen Diskriminierungen jeglicher Art vorzugehen“ sei.

Allein die Anerkennung des Rechts des einzelnen auf Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung wird eine klare Botschaft sein, mit der bekräftigt wird, daß die EU sich voll und ganz dem grundlegenden Prinzip der Chancengleichheit für alle Bürger verpflichtet fühlt und bestimmte gemeinsame Mindeststandards in diesem Bereich gewährleisten wird. Die Verabschiedung einschlägiger gemeinschaftlicher

⁶ Rechtssache 130/75, Prais gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1976, 1589.

Rechtsvorschriften wird ein eindeutiges Bekenntnis der öffentlichen Politik sein, das keinen Zweifel an der Einstellung der europäischen Gesellschaft gegenüber diskriminierenden Praktiken lassen wird.

Schließlich wird die Anerkennung des Rechts auf Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung auch eine Stärkung der Unionsbürgerschaft und damit eine Stärkung der Rechte und Interessen der Staatsangehörigen der einzelnen Mitgliedstaaten bedeuten.

3.1.2. Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung und die Beschäftigungsstrategie der Gemeinschaft

In den beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 1999 wurde zwar an der Vier-Pfeiler-Struktur der Leitlinien für 1998 festgehalten, über die im Rahmen des Aktionsschwerpunkts „Chancengleichheit“ vorgesehenen spezifischen Maßnahmen hinaus wurde jedoch ein „Mainstreaming“-Ansatz eingeführt: damit wurde die Chancengleichheit zu einer Querschnittsmaterie gemacht, der die Mitgliedstaaten im Rahmen aller vier Pfeiler Rechnung zu tragen haben. Außerdem wurde mit Leitlinie 9 - „Schaffung eines Arbeitsmarktes, der allen offensteht“ - eine neue Leitlinie integriert, die darauf abstellt, behinderten Menschen, ethnischen Minderheiten und zahlreichen anderen gesellschaftlichen Gruppen und Einzelpersonen, die sich in bezug auf den Erwerb von Qualifikationen und den Zugang zum Arbeitsmarkt mit Schwierigkeiten konfrontiert sehen, eine Eingliederung zu erleichtern.

Die Festlegung eines umfassenden gemeinschaftlichen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung würde nicht nur die neue Leitlinie 9 untermauern, sondern wäre zudem der Konsolidierung des „Mainstreaming“-Ansatzes im Bereich der Chancengleichheit förderlich. Eine Konsequenz der 20%igen Differenz zwischen der Erwerbstätigenquote der Frauen und der Erwerbstätigenquote der Männer ist nämlich, daß Frauen unter den arbeitslosen Angehörigen ethnischer und religiöser Minderheiten wie auch unter den arbeitslosen behinderten und älteren Menschen überrepräsentiert sind. Die Einführung eines allgemeinen Grundsatzes der Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung würde dazu beitragen, die Gleichstellung von Männern und Frauen zu verwirklichen (Artikel 2 EGV) und sicherzustellen, daß die Gemeinschaft bei all ihren Tätigkeiten auf die Beseitigung von Ungleichheiten hinwirkt (Artikel 3 Absatz 2 EGV).

Angesichts dieser Überlegungen und im Lichte des Artikels 5 EGV sowie des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, insbesondere Ziffer 5, ist die Kommission der Auffassung, daß die Ziele eines gemeinschaftlichen Rahmens zur Verwirklichung der Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung besser durch Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

3.2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Wie schon erwähnt, gibt es bereits in allen Mitgliedstaaten Antidiskriminierungsmaßnahmen in der einen oder anderen Form. Somit kommt es entscheidend darauf an, daß bei der Festlegung der Ebene, der Art und des Schwerpunkts gemeinschaftlicher Maßnahmen den unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten Rechnung getragen wird, soweit dies mit den Zielen der Maßnahmen vereinbar ist.

Die Kommission ist sich dessen sehr wohl bewußt. Ihrer Auffassung nach ist der Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie der Gemeinschaft zur Verwirklichung der Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung voll und ganz mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar.

Zunächst einmal hat die Kommission beschlossen, Schritt für Schritt vorzugehen und dabei denselben Ansatz zu verfolgen, der sich bereits bei der Einführung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Gleichstellung von Mann und Frau bewährt hat. Der in Artikel 141 (ex-Artikel 119) verankerte Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen wurde nach und nach konsolidiert und ausgeweitet. Mit einer Vielzahl sekundärrechtlicher Vorschriften wurde u. a. die Einführung eines umfassenden Rechtsanspruchs auf Nichtdiskriminierung gegenüber Angehörigen des anderen Geschlechts in der Arbeitswelt angestrebt. Sämtliche Gründe, aus denen eine Diskriminierung erfolgen kann, kommen in den Bereichen Beschäftigung und Beruf zum Tragen. Beschäftigung und Beruf sind darüber hinaus die wichtigsten Garanten für soziale Eingliederung, für eine volle Teilhabe am wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben und für den Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Aus diesem Grund wird ein horizontaler Rechtsakt, der den Bereich Beschäftigung und Beruf abdeckt, für geeignet erachtet.

Der vorliegende Vorschlag deckt sämtliche in Artikel 13 genannten Diskriminierungsgründe ab - mit Ausnahme des Geschlechts -, ohne daß irgendeine Gewichtung vorgenommen würde. Der Verzicht auf die Festlegung einer qualitativen Hierarchie ist von besonderer Bedeutung, wenn es um Fälle mehrfacher Diskriminierung geht und entspricht dem Aufbau und dem offenkundigen Zweck von Artikel 13.

Mit dem Vorschlag wird die Festlegung eines gemeinschaftlichen Rahmens allgemeiner Vorschriften zum Schutz vor Diskriminierungen bezweckt. Daß eine Rahmenrichtlinie gewählt wurde, ist Ausdruck des Willens, den Mitgliedstaaten genügend Flexibilität bei der Umsetzung der Vorschriften einzuräumen. Die Formulierungen sind allgemein genug gehalten, um den unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere den unterschiedlichen politischen Präferenzen und Prioritäten, Rechnung tragen zu können.

Die Kommission ist daher der Auffassung, daß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 EUV und gemäß den einschlägigen Bestimmungen des dem Vertrag beigefügten Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, insbesondere

den Ziffern 6 und 7, voll und ganz entsprochen wird. Bei dem vorgeschlagenen Rechtsakt handelt es sich um eine Rahmenrichtlinie, in der Mindestanforderungen festgelegt werden; dabei wird den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität eingeräumt, was es ihnen ermöglicht, sowohl an bereits allgemein eingeführten nationalen Regelungen festzuhalten als auch deren Umsetzung im Wege von Tarifverträgen anzuregen.

4. RECHTSGRUNDLAGE

Die vorgeschlagene Rechtsgrundlage ist Artikel 13 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, durch den der Gemeinschaft ausdrücklich spezifische Befugnisse zur Bekämpfung von Diskriminierungen übertragen werden. Da der sachliche Geltungsbereich der ins Auge gefaßten Bestimmungen nicht nur die abhängige Beschäftigung, sondern auch selbständige Erwerbstätigkeit und die freien Berufe einschließt und sich der persönliche Geltungsbereich nicht auf aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen beschränkt, kann Artikel 137 Absatz 2 EGV nicht in Anspruch genommen werden.

5. ERLÄUTERUNG DER EINZELNEN ARTIKEL DES RICHTLINIENVORSCHLAGS

Der Richtlinienvorschlag umfaßt drei Kapitel: Allgemeine Bestimmungen; Rechtsbehelfe und Rechtsdurchsetzung; Sonstige Bestimmungen.

Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen

In diesem Kapitel werden der Zweck der Richtlinie und der Begriff „Diskriminierung“ erläutert.

Artikel 1

Zweck

In Artikel 1 wird der Zweck der Richtlinie erläutert: es soll innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ein allgemeiner Rahmen festgelegt werden für die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, unabhängig von der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung einer Person. Darüber hinaus werden die von der Richtlinie abgedeckten Bereiche genannt: es geht um den Zugang zu Beschäftigung und Beruf, um beruflichen Aufstieg und berufliche Bildung, um die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen und um die Mitgliedschaft in bestimmten Organisationen.

In Absatz 1 werden dieselben Diskriminierungsgründe aufgeführt - mit Ausnahme des Geschlechts - wie in Artikel 13 EGV. Was die sexuelle Ausrichtung betrifft, so ist zwischen diesem Begriff, der unter den vorliegenden Vorschlag fällt und demjenigen des sexuellen Verhaltens, der nicht von der Richtlinie erfasst wird, eine klare Unterscheidung zu treffen. Hervorzuheben ist auch, daß der Vorschlag den Status von Eheleuten nicht berührt und daher auch deren Anspruch auf bestimmte Leistungen nicht beschneidet.

Artikel 2

Der Begriff „Diskriminierung“

Die in Absatz 1 gegebene Definition des Gleichbehandlungsgrundsatzes entspricht der Definition in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 76/207/EWG vom 9. Februar 1976. Abgedeckt werden sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierungen.

Während die unmittelbare Diskriminierung als unterschiedliche Behandlung aufgrund eines bestimmten Merkmals beschrieben werden kann, ist eine mittelbare Diskriminierung schwieriger zu erkennen. Was Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts anbelangt, hat der Europäische Gerichtshof statistische Nachweise für das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung verlangt. Die erforderlichen statistischen Daten sind aber nicht immer verfügbar. Beispielsweise kann die Zahl der von einer Vorschrift betroffenen Personen in einem Unternehmen zu gering sein, oder die betreffende Vorschrift, das betreffende Kriterium oder das betreffende Verfahren wurde erst gerade eingeführt, so daß möglicherweise noch keine statistischen Daten vorliegen.

Die in Absatz 2 Buchstabe b) enthaltene Definition der mittelbaren Diskriminierung geht auf die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Sachen Arbeitnehmerfreizügigkeit zurück.⁷

Nach dieser Definition sind dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren als mittelbar diskriminierend anzusehen, wenn sie ihrem Wesen nach geeignet sind, eine bestimmte Person oder Personengruppe, aus den in Artikel 1 genannten Gründen, zu benachteiligen. Daß diese Gefahr besteht, kann durch entsprechende statistische Daten oder andere geeignete Mittel nachgewiesen werden, die belegen, daß sich eine Vorschrift ihrem Wesen nach nachteilig für die betreffende Person oder Personengruppe auswirken würde. Bei der Beurteilung, ob es sich um eine mittelbare Diskriminierung handelt oder ob eine unterschiedliche Behandlung als objektiv gerechtfertigt anzusehen ist, sind zwei Aspekte von entscheidender Bedeutung: zum einen muß das Ziel der betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren, durch die eine Ungleichbehandlung begründet wird, schützenswert sein und wichtig genug, um Vorrang vor dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu haben; zum zweiten müssen die zur Erreichung des Ziels angewandten Mittel geeignet und erforderlich sein.

Die Definition der mittelbaren Diskriminierung ist in Verbindung mit den allgemeinen Bestimmungen von Artikel 9 zur Beweislast auszulegen.

Geht es um Menschen mit Behinderungen, so ist es nach dem in Artikel 2 verankerten Gleichbehandlungsgrundsatz erforderlich, die Hindernisse zu ermitteln und zu beseitigen, mit denen sich behinderte Menschen konfrontiert sehen, die bei einer angemessenen behindertengerechten Arbeitsplatzgestaltung durchaus in der Lage wären, grundlegende Funktionen einer bestimmten Tätigkeit auszuführen. Der hier zugrundegelegte Ansatz ist inzwischen zu einem zentralen Konzept geworden, an dem sich zeitgemäße Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Diskriminierung

⁷

Rechtssache C-237/94, O'Flynn gegen Adjudication Officer, Slg. 1996, I-2617.

behinderter Menschen orientieren⁸ und das auch auf internationaler Ebene ausdrücklich anerkannt wird⁹.

Gegenstand von Absatz 3 sind Belästigungen. Entsprechende Verhaltensweisen können verschiedene Formen annehmen, angefangen bei sprachlichen Äußerungen und Gesten bis hin zum Verfassen, Zeigen oder Verbreiten von schriftlichen Äußerungen, Bildern oder sonstigem Material. Sie müssen schwerwiegend sein und eine insgesamt störende oder feindselige Arbeitsumgebung bewirken.

Den jüngsten nationalen Rechtsvorschriften zum Verbot von Diskriminierungen am Arbeitsplatz - nämlich dem Employment Equality Act (1998) in Irland und den neuen Antidiskriminierungsgesetzen (1999) in Schweden¹⁰ - liegt die Auffassung zugrunde, daß Belästigungen am Arbeitsplatz die Integrität des Beschäftigten verletzen und eine Diskriminierung darstellen.

In der Richtlinie wird klar und deutlich festgestellt, daß ein solches Verhalten als Diskriminierung anzusehen ist.

In Absatz 4 wird definiert, was unter einer behindertengerechten Arbeitsplatzgestaltung zu verstehen ist. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, daß Gleichbehandlung nur dann Realität werden kann, wenn Behinderungen in angemessener Weise Rechnung getragen und den Betroffenen ermöglicht wird, ihre Fähigkeiten zum Einsatz zu bringen. Aus Absatz 3 ergeben sich keine Verpflichtungen gegenüber Personen, die selbst bei entsprechenden Anpassungsmaßnahmen nicht in der Lage wären, grundlegende Funktionen einer bestimmten Tätigkeit auszuführen. In bezug auf die aus der Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen gelten zwei Einschränkungen: zum einen wird nicht mehr verlangt als das, was angemessen ist; zum zweiten bestehen die Verpflichtungen nur insoweit, als sie keine unbillige Härte darstellen.

Die aufgrund der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG bestehende Verpflichtung des Arbeitgebers zur Anpassung des Arbeitsplatzes an die Bedürfnisse behinderter Arbeitnehmer würde damit ergänzt und untermauert.¹¹

⁸ Siehe z. B. Disability Discrimination Act 1995 im Vereinigten Königreich, schwedisches Gesetz von 1999 über die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, Employment Equality Bill aus dem Jahre 1997 in Irland und Gesetzentwurf in den Niederlanden zum Verbot einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung aufgrund einer Behinderung oder einer chronischen Krankheit.

⁹ Siehe z. B. UN-Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte („Rahmenbestimmungen“) und Auslegung des im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthaltenen Diskriminierungsbegriffs durch den UN-Ausschuß für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (General Comment, 1994).

¹⁰ Ethnic Discrimination Act, ersetzt den Ethnic Discrimination Act aus dem Jahre 1994; Gesetz über die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen und Gesetz über Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung.

¹¹ Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, ABl. L 183, 29.6.1998, S. 1.

Artikel 3

Sachlicher Geltungsbereich

In Artikel 3 wird der sachliche Geltungsbereich der Richtlinie definiert, indem noch einmal die in Artikel 1 genannten Bereiche aufgelistet werden. Diese fallen sämtlich in die Zuständigkeit der Gemeinschaft.

Gleichbehandlung in bezug auf den Zugang zu abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit (Buchstabe a)) erfordert die Beseitigung sämtlicher aus irgendwelchen Vorschriften erwachsender Diskriminierungen, die dem Zugang des einzelnen zu jedweder Form einer Beschäftigung im Wege stehen. In bezug auf den beruflichen Aufstieg bedeutet Gleichbehandlung, daß sichergestellt sein muß, daß ein Aufstieg innerhalb einer bestimmten Laufbahn an berufliche Fähigkeiten, Qualifikationen und Kompetenzen und andere für die betreffende Stelle relevante objektive Kriterien geknüpft ist.

Voraussetzung für Gleichbehandlung in bezug auf die Beschäftigung ist Gleichbehandlung in bezug auf die Ausbildung. Was den gleichberechtigten Zugang zur beruflichen Bildung betrifft, stellt Artikel 3 Buchstabe b) der Richtlinie auf die Beseitigung sämtlicher Formen von Diskriminierung in den Bereichen Berufsberatung, Berufsausbildung, berufliche Weiterbildung und Umschulung ab.

Artikel 3 sieht vor, daß zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes im Bereich der Beschäftigung jede unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen zu beseitigen ist. Entlassungen und Arbeitsentgelt sind die Punkte, wo die Ungleichheiten am offenkundigsten sind. Daher werden sie unter Buchstabe c) auch ausdrücklich erwähnt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß sich der Ausschluß des Arbeitsentgelts in Artikel 137 Absatz 6 EGV lediglich auf Richtlinien bezieht, die sich auf diesen Artikel stützen, und daher für Gemeinschaftsmaßnahmen gemäß Artikel 13 nicht gilt.

Unter Buchstabe d) geht es um die Mitgliedschaft in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und anderen Organisationen, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören. Diese Bestimmung besagt, daß es keine Diskriminierungen geben darf, was die Mitgliedschaft und die Mitwirkung in solchen Organisationen oder die von diesen Organisationen gebotenen Leistungen anbelangt.

Artikel 4

Wesentliche berufliche Anforderungen

Nach Artikel 4 sind Ungleichbehandlungen zulässig, die dadurch gerechtfertigt sind, daß ein bestimmtes Merkmal eine spezifische berufliche Anforderung für eine bestimmte Tätigkeit darstellt. In derartigen Fällen bezieht sich die Rechtfertigung auf die Art und die Rahmenbedingungen, in der bzw. unter denen die der betreffenden Tätigkeit ausgeübt wird.

Es liegt auf der Hand, daß in Organisationen, die bestimmte religiöse Werte vertreten, für bestimmte Arbeitsplätze oder Tätigkeiten nur Arbeitnehmer mit der entsprechenden religiösen Überzeugung in Betracht kommen. Artikel 4 Absatz 2

gestattet es den betreffenden Organisationen, berufliche Anforderungen zu stellen, die für die Erfüllung der mit einem bestimmten Arbeitsplatz verbundenen Pflichten erforderlich sind.

Artikel 5

Gerechtfertigte Ungleichbehandlung aufgrund des Alters

Da Gleichbehandlung ein grundlegendes Prinzip darstellt, ist in der Regel jede unterschiedliche Behandlung, die ausdrücklich an einen der in Artikel 1 Absatz 1 genannten Gründe anknüpft, als Diskriminierung anzusehen. Das geltende Recht der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten geht davon aus, daß eine solche Ungleichbehandlung nur unter ganz besonderen, außergewöhnlichen Umständen gerechtfertigt sein kann.

In diesem Artikel findet sich eine nicht erschöpfende Aufzählung von Ungleichbehandlungen aufgrund des Alters, die keine unmittelbare Diskriminierung darstellen, sofern sie objektiv gerechtfertigt sind. Damit soll zum einen die Möglichkeit der Rechtfertigung einer unmittelbaren Diskriminierung auf ganz bestimmte das Alter betreffende Ausnahmefälle beschränkt werden, zum anderen soll sichergestellt sein, daß diese begrenzte Zahl von Ausnahmen den vom Gerichtshof im Zusammenhang mit dem Begriff der mittelbaren Diskriminierung festgelegten Grundsätzen der Erforderlichkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Legitimität genügen. Daher steht es den Mitgliedstaaten frei, im Einklang mit ihrer Rechts-tradition und ihren politischen Prioritäten andere als die in Artikel 5 aufgeführten Ungleichbehandlungen aufgrund des Alters zuzulassen, sofern diese angemessen und zur Erreichung eines legitimen Ziels erforderlich sind.

Was das Alter betrifft, so schließt Artikel 5 nicht aus, daß die Anwendung spezifischer beruflicher Anforderungen gerechtfertigt sein kann.

Artikel 6

Positive Maßnahmen

Gleichbehandlung allein reicht nicht aus, wenn sie nicht zu einer faktischen Gleichstellung führt. Die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes kann es somit auch erforderlich machen, bestimmten Personengruppen besondere Rechte zuzuerkennen. Was Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts anbelangt, so werden die Mitgliedstaaten in Artikel 2 der einschlägigen Empfehlung aus dem Jahre 1984¹² aufgefordert, einen Rahmen mit geeigneten Bestimmungen festzulegen, um die Einführung positiver Maßnahmen zu fördern und zu erleichtern. Mit der Frage der Notwendigkeit positiver Maßnahmen hatte sich im Zusammenhang mit den Rechtssachen Kalanke¹³ und Marshall¹⁴ auch der Gerichtshof zu befassen.

Artikel 6 gestattet es den Mitgliedstaaten, die erforderlichen legislativen oder administrativen Maßnahmen zuzulassen, um Ungleichheiten zu verhindern und

¹² Empfehlung des Rates 84/635/EWG vom 13. Dezember 1984 zur Förderung positiver Maßnahmen für Frauen.

¹³ Rechtssache C-450/93, Kalanke gegen Freie Hansestadt Bremen, Slg. 1995, I-3051.

¹⁴ Rechtssache C-409/95, Marshall gegen Land Nordrhein-Westfalen, Slg. 1997, I-6363.

auszugleichen. Der Begriff „positive Maßnahme“ sollte jedoch - im Lichte der ständigen Rechtsprechung zu Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts - sehr eng ausgelegt werden.

Als positive Maßnahmen sind beispielsweise Maßnahmen anzusehen, die im Einklang mit entsprechenden Vereinbarungen der Sozialpartner die Eingliederung von Jugendlichen ins Berufsleben oder den schrittweisen Übergang zwischen Berufstätigkeit und Ruhestand unterstützen sollen.

Die Kommission schlägt, was die Definition der „positiven Maßnahmen“ anbelangt, eine allgemein gehaltene Formulierung vor, die sich an Artikel 141 Absatz 4 EGV anlehnt.

Artikel 7

Mindestanforderungen

Bei dieser Standardbestimmung handelt es sich um eine „Nichtrücktrittsklausel“, die die Mitgliedstaaten betrifft, die bereits eine Gesetzgebung mit einem höherem Schutzniveau als das in der Rahmenrichtlinie garantierte haben oder annehmen möchten. Dieser Bestimmung zufolge darf das in den Mitgliedstaaten bereits gewährleistete allgemeine Niveau des Schutzes vor Diskriminierungen nicht im Zuge der Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinie abgesenkt werden.

Kapitel II: Rechtsbehelfe und Rechtsdurchsetzung

In diesem Kapitel geht es um die zwei wesentlichen Voraussetzungen für wirksame Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen in allen Mitgliedstaaten: um den Anspruch der Opfer auf wirksame Rechtsbehelfe gegen die Person oder die Stelle, die Urheber der Diskriminierung ist, und um das Vorhandensein geeigneter Mechanismen, die eine adäquate Rechtsdurchsetzung gewährleisten.

Im Bereich der Diskriminierungen aufgrund des Geschlecht hat sich die Rechtsdurchsetzung als besonders schwierig erwiesen. Zu dieser Erkenntnis gelangte die Kommission in ihrem ersten Jahresbericht zur Chancengleichheit¹⁵. Dort hieß es, daß nach wie vor „... eine Reihe außerordentlicher Probleme bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts bestehen: beschränkte Fristen, die Wirksamkeit von Rechtsmitteln und Sanktionen und der Zugang zur Justiz sind einige der problematischen Aspekte, denen Frauen und Männer gegenüberstehen, wenn sie ihre Rechte geltend machen wollen.“

Artikel 8

Rechtsschutz

In Artikel 8 geht es um die Verfahren, die zur Verfügung stehen, um zu erreichen, daß den aus der Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen auch nachgekommen wird (Zugang zum Rechtsschutz). Insbesondere ist die Möglichkeit vorgesehen, daß

¹⁵ „Jahresbericht der Kommission: Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union 1996“, Europäische Kommission, 1997, KOM(96) 650, 12. Februar 1997.

Personen, die sich in ihren Rechten verletzt fühlen, ihren Anspruch auf Gleichbehandlung auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg durchsetzen können, selbst wenn das Beschäftigungsverhältnis beendet ist¹⁶. Einzelstaatliche Vorschriften über eine zeitliche Begrenzung des Rechts auf Klageerhebung werden von diesem Artikel nicht berührt.

Der Anspruch auf Rechtsschutz wird noch gestützt durch die Möglichkeit, daß Organisationen die diesbezüglichen Rechte im Namen der beschwerten Person ausüben können.

Artikel 9

Beweislast

In der Regel liegt die Beweislast beim Kläger. Allerdings kann es in Diskriminierungsfällen und sonstigen arbeitsrechtlichen Fällen, in denen sich die relevanten Informationen häufig im Besitz des Beklagten befinden, sehr schwierig sein, die erforderlichen Beweise zu erbringen.

Der Wortlaut von Artikel 9 ähnelt dem Wortlaut der Artikel 3 und 4 der Richtlinie 97/80/EG des Rates¹⁷. Es wird erläutert, in welchen Fällen die Beweislast - in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH¹⁸ - auf den Beklagten übergeht. Die Kommission schlägt vor, daß die Beweislast beim Beklagten liegt, sobald der Kläger durch Fakten nachgewiesen hat, daß ihm durch offenkundige Diskriminierung eine ungünstigere Behandlung zuteil wurde.

Absatz 4 sieht darüber hinaus vor, daß die Bestimmungen über die Verlagerung der Beweislast auch für Verfahren gelten, die von Verbänden, Organisationen oder anderen juristischen Personen zur Verteidigung der Interessen von Diskriminierungsopfern eingeleitet werden.

Artikel 10

Viktimisierung

Ein wirksamer Rechtsschutz muß auch den Schutz vor Repressalien einschließen. Die Opfer können angesichts des Risikos von Repressalien davor zurückschrecken, ihre Rechte geltend zu machen. Da die Angst vor Entlassung im allgemeinen eines der größten Hindernisse ist, die einer Individualklage im Wege stehen, ist es erforderlich, den einzelnen vor einer Entlassung oder anderen nachteiligen Behandlung (z. B. Herabstufung oder anderen Zwangsmaßnahmen) - als Reaktion auf die Einleitung entsprechender Schritte - zu schützen.

¹⁶ Siehe Rechtssache C-185/97, Coote gegen Granada Hospitality Ltd, Slg. 1998, I-5199.

¹⁷ Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

¹⁸ Siehe insbesondere: Rechtssache C-109/88, *Danfoss*, Urteil vom 17. Oktober 1998, Slg. 1998, I-3199, Randnr. 16; Rechtssache C-127/92, *Enderby gegen Frenchay Health Authority*, Urteil vom 27. Oktober 1993, Slg. 1993, I-5535, Randnrn. 13 und 14; Rechtssache C-400/93, *Royal Copenhagen*, Urteil vom 31. Mai 1995, Slg. 1995, I-1275, Randnr. 24.

Artikel 11

Information

Artikel 11 sieht geeignete Maßnahmen zur Verbreitung einschlägiger Informationen vor. Die Erfahrung zeigt, daß der einzelne häufig schlecht oder unzureichend informiert ist, was die Nichtdiskriminierungsproblematik anbelangt. Es ist dafür Sorge zu tragen, daß der Gleichbehandlungsgrundsatz allgemein als etwas für die Gesellschaft Erstrebenswertes angesehen wird, als ein Grundsatz, der gewährleistet, daß Entscheidungen auf einer objektiven Grundlage getroffen werden, und der auf diese Weise Stabilität und sozialen Zusammenhalt fördert. Je effektiver die Mechanismen zur Aufklärung der Öffentlichkeit und zur Prävention sind, desto geringer wird der Bedarf an Rechtsbehelfen für den einzelnen sein.

Artikel 12

Sozialer Dialog

Der Kommission ist nach wie vor sehr daran gelegen, die Rolle der Sozialpartner bei der Bekämpfung von Diskriminierungen zu stärken. Daher verpflichtet der Richtlinienvorschlag die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner anzuregen, durch den Abschluß von Kollektivvereinbarungen, die Antidiskriminierungsvorschriften enthalten, einen Beitrag zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu leisten. Entsprechende Vereinbarungen haben den in der Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen zu genügen.

Den Sozialpartnern kann auch bei der Überwachung der betrieblichen Praxis eine wichtige Rolle zufallen. Denkbar wären hier beispielsweise der Abschluß von Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern oder die Einführung von Verhaltenskodizes, die auf die Prävention von Diskriminierungen abzielen.

Kapitel III: Sonstige Bestimmungen

Bei den Bestimmungen von Kapitel III handelt es sich im wesentlichen um Standardbestimmungen, die in den meisten den sozialen Bereich betreffenden Richtlinien der Gemeinschaft zu finden sind.

Artikel 13

Einhaltung der Richtlinie

Der Wortlaut von Artikel 13 lehnt sich eng an den Wortlaut der Artikel 3, 4 und 5 der Richtlinie 76/207/EGW an. Gegenstand dieses Artikels ist die Einhaltung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten. Gleichbehandlung beinhaltet, daß sämtliche aus Rechts- oder Verwaltungsvorschriften wie auch aus Kollektivverträgen oder Einzelarbeitsverträgen resultierenden Diskriminierungen beseitigt werden müssen. Ohne das allgemeine Prinzip der Tarifautonomie in Frage stellen zu wollen, versteht es sich von selbst, daß alle in Verträgen oder Vereinbarungen enthaltenen Bestimmungen, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz zuwiderlaufen, unwirksam werden müssen.

Artikel 14

Sanktionen

Diese Standardbestimmung sieht Strafen vor, die wirksam, angesichts des jeweiligen Verstoßes verhältnismäßig und abschreckend sind. Bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist es - wie in jeder Rechtsordnung - erforderlich, daß zum einen diejenigen, denen aus den jeweiligen Rechtsvorschriften Verpflichtungen erwachsen, von einem Verstoß gegen diese Verpflichtungen abgehalten werden und daß zum anderen diejenigen, die die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nicht einhalten, angemessen bestraft werden. Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht, strafrechtliche Sanktionen einzuführen.

Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission den Text der Sanktionsvorschriften und ihre nachfolgenden Änderungen mitteilen.

Artikel 15

Umsetzung der Richtlinie

Dieser Artikel enthält ein genaues Datum (31. Dezember 2002) bis zu dem die Mitgliedstaaten die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt haben müssen.

Artikel 16

Bericht

Mit diesem Artikel wird die Kommission beauftragt, auf der Grundlage der Informationen der Mitgliedstaaten einen Bericht zu erstellen, mittels dessen das Europäische Parlament und der Rat die Anwendung der Richtlinie in der Praxis verfolgen können.

Artikel 17

Inkrafttreten

Diese Bestimmung sieht die übliche 20-Tage-Frist für das Inkrafttreten vor.

Artikel 18

Adressaten

Es handelt sich um eine Standardbestimmung, die keiner weiteren Erläuterung bedarf.

6. GELTUNG FÜR DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUM

Bei dem Richtlinienvorschlag handelt sich um einen Text, der für den Europäischen Wirtschaftsraum von Bedeutung ist. Nach einem entsprechenden Beschluß des Gemeinsamen EWR-Ausschusses wird die Richtlinie auch auf die nicht der EU angehörenden Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums Anwendung finden.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

**zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der
Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 13,

auf Vorschlag der Kommission¹,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments²,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses³,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen⁴,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Europäische Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam. Gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union achtet die Union die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind, als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.
- (2) Gemäß Artikel 13 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft kann der Rat geeignete Vorkehrungen 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.
- (3) Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Geschlechter wurde in zahlreichen Rechtsakten der Gemeinschaft fest verankert, insbesondere in der Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg

sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen⁵. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verleiht dem Rat die Befugnis, Maßnahmen zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen zu beschließen.

- (4) Die Gleichheit vor dem Gesetz und der Schutz aller Menschen vor Diskriminierung ist ein allgemeines Menschenrecht. Dieses Recht wurde in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im Internationalen Pakt der UN über bürgerliche und politische Rechte sowie im Internationalen Pakt der UN über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anerkannt, die von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet wurden. Das Übereinkommen 111 der IAO untersagt Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf.
- (5) In der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer wird herausgestellt, wie wichtig die Bekämpfung jeder Art von Diskriminierung und geeignete Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Integration älterer Menschen und behinderter Menschen sind.
- (6) Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nennt als eines der Ziele der Gemeinschaft die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck wurde in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ein neues Beschäftigungskapitel eingefügt, das die Grundlage bildet für die Entwicklung einer koordinierten europäischen Beschäftigungsstrategie und für die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer.
- (7) In den vom Europäischen Rat von Wien auf seiner Tagung am 11. und 12. Dezember 1998 vereinbarten beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 wird die Notwendigkeit unterstrichen, günstigere Bedingungen für eine aktivere Arbeitsmarktbeteiligung zu schaffen. Dies soll geschehen durch ein Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen, die darauf abstellen, Diskriminierungen aufgrund von Behinderungen oder aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu bekämpfen. In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Wien wird betont, daß der Unterstützung älterer Arbeitnehmer mit dem Ziel der Erhöhung ihres Anteils an der Erwerbsbevölkerung besondere Aufmerksamkeit gebührt.
- (8) Beschäftigung und Beruf sind Bereiche, die für die Gewährleistung gleicher Chancen für alle und für eine volle Teilhabe der Bürger am wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben von entscheidender Bedeutung sind.
- (9) Diskriminierungen aufgrund der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung können die Verwirklichung der im Vertrag über die Europäische Union festgelegten Ziele unterminieren, insbesondere die Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus und eines hohen Maßes an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und

⁵ ABl. L 39 vom 14.2.1976, S. 40.

sozialen Zusammenhalt und die Solidarität sowie die Förderung des freien Personenverkehrs.

- (10) Daher sollte jede unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in den von der Richtlinie abgedeckten Bereichen gemeinschaftsweit untersagt werden. Belästigungen, die im Zusammenhang mit einem der in der Richtlinie genannten Diskriminierungsgründen stehen und die ein durch Einschüchterungen, Anfeindungen, Beleidigungen und andere Beeinträchtigungen geprägtes Arbeitsumfeld schaffen, sind als Diskriminierung anzusehen.
- (11) Maßnahmen, die darauf abstellen, den Bedürfnissen behinderter Menschen am Arbeitsplatz Rechnung zu tragen, spielen eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund von Behinderungen.
- (12) Eine unterschiedliche Behandlung kann gerechtfertigt sein, wenn ein Umstand, der mit einem der in der Richtlinie genannten Diskriminierungsgründe zusammenhängt, eine wesentliche berufliche Qualifikation darstellt.
- (13) Die Europäische Union hat in ihrer der Schlußakte zum Vertrag von Amsterdam beigefügten Erklärung zum Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften ausdrücklich anerkannt, daß sie den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen, achtet und ihn nicht beeinträchtigt und daß dies in gleicher Weise für den Status von weltanschaulichen Gemeinschaften gilt.
- (14) Das Diskriminierungsverbot sollte nicht der Beibehaltung oder Einführung von Maßnahmen entgegenstehen, die spezifische Vergünstigungen zu dem Zweck vorsehen, Ungleichheiten, die an eine der genannten Diskriminierungsgründe anknüpfen, abzubauen oder zu beseitigen.
- (15) In dieser Richtlinie werden Mindestanforderungen festgelegt. Den Mitgliedstaaten steht es frei, günstigere Vorschriften einzuführen oder beizubehalten. Die Umsetzung der Richtlinie kann nicht eine Absenkung des in den Mitgliedstaaten bereits bestehenden Schutzniveaus rechtfertigen.
- (16) Es ist wichtig, zu gewährleisten, daß Opfer von Diskriminierungen über einen angemessenen Rechtsschutz verfügen. Auch muß die Möglichkeit bestehen, daß Verbände oder andere juristische Personen im Namen der Opfer oder zum Schutz der Opfer deren Rechte wahrnehmen.
- (17) Voraussetzungen für eine effektive Anwendung des Gleichheitssatzes sind ein angemessener zivilrechtlicher Schutz vor Viktimisierung und eine Anpassung der allgemeinen Beweislastvorschriften.
- (18) Die Mitgliedstaaten sollten für eine angemessene Information über die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften sorgen.
- (19) Die Mitgliedstaaten sollten den sozialen Dialog zwischen den Sozialpartnern fördern, mit dem Ziel, gegen die verschiedenen Formen von Diskriminierung am Arbeitsplatz anzugehen und diese zu bekämpfen.

- (20) Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, daß sämtliche mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz unvereinbaren Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Kollektivverträge, Betriebsordnungen und Statuten der freien Berufe und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen für nichtig erklärt oder geändert werden.
- (21) Die Mitgliedstaaten haben wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für den Fall vorzusehen, daß gegen die aus der Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen verstoßen wird.
- (22) Entsprechend dem in Artikel 5 EG-Vertrag niedergelegten Subsidiaritäts- und der Verhältnismäßigkeitsprinzip können die Ziele dieser Richtlinie, nämlich die Schaffung auf Gemeinschaftsebene gleicher Ausgangsbedingungen bezüglich der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden; sie können daher wegen des Umfangs und der Wirkung der vorgeschlagenen Maßnahme besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden. Die Richtlinie beschränkt sich auf das zur Erreichung dieser Ziele notwendige Mindestmaß und geht nicht über das dazu Erforderliche hinaus -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

KAPITEL I

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1

Zweck

Zweck dieser Richtlinie ist die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung beim Zugang zu Beschäftigung und Beruf - einschließlich des beruflichen Aufstiegs, der beruflichen Bildung, der Beschäftigungsbedingungen und der Mitgliedschaft in bestimmten Organisationen - für alle Menschen, ungeachtet der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

Artikel 2

Der Begriff „Diskriminierung“

1. Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet „Gleichbehandlungsgrundsatz“, daß es keine - wie auch immer geartete - unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund eines der in Artikel 1 genannten Gründe geben darf.

2. Im Sinne von Absatz 1

- a) liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn eine Person aufgrund eines der in Artikel 1 genannten Gründe eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde;
 - b) liegt eine mittelbare Diskriminierung vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren eine Person oder Personengruppe aufgrund eines der unter Artikel 1 genannten Gründe benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein legitimes Ziel objektiv gerechtfertigt und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels sind geeignet und erforderlich.
3. Belästigungen einer Person, die im Zusammenhang mit einem der in Artikel 1 genannten Gründe stehen und mit denen die Schaffung eines durch Einschüchterungen, Anfeindungen, Beleidigungen oder andere Beeinträchtigungen geprägten Arbeitsumfelds bezweckt oder bewirkt wird, sind als Diskriminierung im Sinne von Absatz 1 anzusehen.
4. Um die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, sind, soweit erforderlich, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um den Betroffenen den Zugang zur Beschäftigung, eine Teilnahme am Arbeitsmarkt und einen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen, sofern dies keine unbillige Härte darstellt.

Artikel 3

Sachlicher Geltungsbereich

Diese Richtlinie findet in folgenden Bereichen Anwendung:

- a) Bedingungen - einschließlich Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen - für den Zugang zu abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit, unabhängig von Branche, Tätigkeitsbereich und beruflicher Position, sowie für den beruflichen Aufstieg;
- b) Zugang zu allen Formen und allen Ebenen der Berufsberatung, der Berufsausbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Umschulung;
- c) Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich Entlassungsbedingungen und Arbeitsentgelt;
- d) Mitgliedschaft und Mitwirkung in einer Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation oder einer sonstigen Organisation, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören, einschließlich der Inanspruchnahme der von solchen Organisationen gebotenen Leistungen.

Artikel 4

Wesentliche berufliche Anforderungen

1. Abweichend von den Bestimmungen des Artikels 2 Absätze 1 und 2 können die Mitgliedstaaten vorsehen, daß eine Ungleichbehandlung aufgrund eines Umstandes, der im Zusammenhang mit einem der in Artikel 1 genannten Diskriminierungsgründe steht, keine Diskriminierung darstellt, wenn aufgrund der Art einer bestimmten beruflichen Tätigkeit oder der Bedingungen ihrer Ausübung, dieser eine wesentliche berufliche Anforderung darstellt.
2. Mitgliedsstaaten können in Bezug auf öffentliche oder private Organisationen, die in den Bereichen der Religion oder des Glaubens im Hinblick auf Erziehung, Berichterstattung und Meinungsäußerung unmittelbar und überwiegend eine bestimmte weltanschauliche Tendenz verfolgen und innerhalb dieser Organisationen hinsichtlich spezieller beruflicher Tätigkeiten, die unmittelbar und überwiegend diesem Zweck dienen, vorsehen, dass eine unterschiedliche Behandlung dann keine Diskriminierung darstellt, wenn sie durch ein bestimmtes Merkmal begründet ist, das mit der Religion oder dem Glauben zusammenhängt und wenn auf Grund der Eigenschaft dieser Tätigkeiten, dieses bestimmte Merkmal eine wesentliche berufliche Anforderung darstellt.

Artikel 5

Gerechtfertigte Ungleichbehandlung aufgrund des Alters

Abweichend von den Bestimmungen von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a) stellen insbesondere die nachstehenden Ungleichbehandlungen keine unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Alters dar, sofern sie durch ein legitimes Ziel objektiv gerechtfertigt und zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich sind:

- a) Verbot des Zugangs zur Beschäftigung oder Festlegung besonderer Arbeitsbedingungen zur Gewährleistung des Schutzes Jugendlicher und älterer Arbeitnehmer;
- b) Festsetzung eines Mindestalters als Voraussetzung für die Gewährung von Altersrente oder von Leistungen bei Invalidität;
- c) Festsetzung unterschiedlicher Altersgrenzen für bestimmte Beschäftigte oder Kategorien von Beschäftigten für den Bezug von Altersrente oder von Leistungen bei Invalidität aufgrund besonderer physischer oder mentaler beruflicher Anforderungen;
- d) Festsetzung eines Höchstalters für die Einstellung aufgrund der spezifischen Ausbildungsanforderungen eines bestimmten Arbeitsplatzes oder aufgrund der Notwendigkeit einer angemessenen Beschäftigungszeit vor dem Eintritt in den Ruhestand;
- e) Festlegung bestimmter Anforderungen bezüglich der Dauer der bereits erworbenen Berufserfahrung;

- f) Festlegung von Altersgrenzen, die zur Erreichung legitimer arbeitspolitischer Ziele angemessen und erforderlich sind.

Artikel 6

Positive Maßnahmen

Von der Richtlinie unberührt bleibt das Recht der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Verhinderungen oder zum Ausgleich von Benachteiligungen von Menschen, die von einem in Artikel 1 genannten Diskriminierungsgrund betroffen sind, beizubehalten oder anzunehmen.

Artikel 7

Mindestanforderungen

1. Es bleibt den Mitgliedstaaten unbenommen, Vorschriften einzuführen oder beizubehalten, die im Hinblick auf die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes günstiger als die in dieser Richtlinie vorgesehenen Vorschriften sind.
2. Die Umsetzung dieser Richtlinie darf keinesfalls als Rechtfertigung für eine Absenkung des von den Mitgliedstaaten bereits garantierten allgemeinen Schutzniveaus in Bezug auf Diskriminierungen in den von der Richtlinie abgedeckten Bereichen benutzt werden.

KAPITEL II

RECHTSBEHELFE UND RECHTSDURCHSETZUNG

Artikel 8

Rechtsschutz

1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, daß alle Personen, die sich infolge der Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in ihren Rechten verletzt fühlen, ihre Ansprüche aus dieser Richtlinie auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg geltend machen können, selbst wenn das Beschäftigungsverhältnis bereits beendet ist.
2. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, daß Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen die in dieser Richtlinie zur Rechtsdurchsetzung vorgesehenen Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren, im Namen der beschwerten Person mit deren Einwilligung, einleiten können.

Artikel 9

Beweislast

1. Die Mitgliedstaaten ergreifen im Einklang mit dem System ihrer nationalen Gerichtsbarkeit die erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, daß immer dann, wenn Personen, die sich durch die Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für beschwert halten und bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen Stelle Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen, es dem Beklagten obliegt zu beweisen, daß keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat.
2. Absatz 1 läßt das Recht der Mitgliedstaaten, eine für den Kläger günstigere Beweislastregelung vorzusehen, unberührt.
3. Soweit von den Mitgliedstaaten nicht anders geregelt, gilt dieser Absatz nicht für Strafverfahren.
4. Die Absätze 1, 2 und 3 gelten auch für Verfahren gemäß Artikel 8 Absatz 2.

Artikel 10

Viktimisierung

Die Mitgliedstaaten treffen im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnung die erforderlichen Maßnahmen, um die Arbeitnehmer vor Entlassung oder anderen Benachteiligungen durch den Arbeitgeber zu schützen, die als Reaktion auf eine Beschwerde innerhalb des betreffenden Unternehmens oder auf die Einleitung eines Verfahrens zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erfolgen.

Artikel 11

Information

1. Die Mitgliedstaaten gewährleisten eine angemessene Unterrichtung der Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen über die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen Bestimmungen sowie die Verbreitung der einschlägigen Informationen in den Betrieben.
2. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß die zuständigen Behörden über alle aufgrund dieser Richtlinie auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen in geeigneter Form unterrichtet werden.

Artikel 12

Sozialer Dialog

1. Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen zur Förderung des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, mit dem Ziel, die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes durch Überwachung der betrieblichen Praxis, durch Kollektivvereinbarungen, Verhaltenskodizes, Forschungsarbeiten oder durch einen Austausch von Erfahrungen und bewährten Lösungen voranzubringen.
2. Die Mitgliedstaaten regen Arbeitgeber und Arbeitnehmer an, auf geeigneter Ebene, auch auf Unternehmensebene, Antidiskriminierungsvereinbarungen zu schließen, die die in Artikel 3 genannten Bereiche betreffen, soweit diese in den Verantwortungsbereich der Tarifparteien fallen. Die Vereinbarungen müssen dieser Richtlinie sowie den einschlägigen nationalen Umsetzungsmaßnahmen entsprechen.

KAPITEL III

SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 13

Einhaltung der Richtlinie

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen,

- a) daß sämtliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz zuwiderlaufen, aufgehoben werden;
- b) daß sämtliche mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz unvereinbare Bestimmungen in Kollektivvereinbarungen, Einzelarbeitsverträgen, Betriebsordnungen, Statuten der freien Berufe und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen für nichtig erklärt oder geändert werden.

Artikel 14

Sanktionen

Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie zu verhängen sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen diese Bestimmungen der Kommission spätestens an dem in Artikel 15 genannten Tag mit und melden alle sie betreffenden Änderungen unverzüglich.

Artikel 15

Umsetzung der Richtlinie

Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens am 31. Dezember 2002 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

Artikel 16

Bericht

Binnen zwei Jahren nach dem in Artikel 15 genannten Datum übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission sämtliche Informationen, die diese für die Erstellung eines dem Europäischen Parlament und dem Rat vorzulegenden Berichts über die Anwendung der Richtlinie benötigt.

Artikel 17

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Artikel 18

Adressaten

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel,

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

ANHANG

FOLGENABSCHÄTZUNG

AUSWIRKUNGEN AUF DIE UNTERNEHMEN UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER KLEINEN UND MITTLEREN UNTERNEHMEN (KMU)

Titel des Vorschlags

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf

Bezugsnummer des Dokuments: 99012

Vorschlag

1. *Warum sind in diesem Bereich unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips gemeinschaftliche Rechtsvorschriften erforderlich, und worin besteht ihr Hauptzweck?*

Die Europäische Union beruht auf den Grundsätzen der Menschenrechte und der Grundfreiheiten. Ihre in diesem Bereich eingegangenen Verpflichtungen wurden durch den Vertrag von Amsterdam verstärkt, insbesondere durch die Änderung der Artikel 6 und 7 EUV und durch die Einführung des Artikels 13 EGV. Durch Artikel 13 werden ihr spezifische Zuständigkeiten übertragen, die es ihr ermöglichen, 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.

Wie in der Begründung dargelegt, enthalten die Verfassungs- und/oder Rechtsordnungen der meisten Mitgliedstaaten Vorschriften über das Recht auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen jedoch erhebliche Unterschiede, was den Geltungsbereich und die Durchsetzbarkeit der entsprechenden Vorschriften - sowie die Möglichkeit, Schadenersatz geltend zu machen - anbelangt. Die europäischen Rechtsvorschriften müssen, was das Grundrecht auf Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf - ungeachtet des Vorliegens eines der in Artikel 13 genannten Merkmale - betrifft, ein einheitliches Mindestrechtsschutzniveau gewährleisten, das auch einen Anspruch auf Entschädigung einschließt.

Selbstverständlich müssen dabei die Grenzen der der Gemeinschaft durch den Vertrag übertragenen Zuständigkeiten gewahrt bleiben. Im Richtlinienvorschlag werden daher allgemeine Grundsätze formuliert, durch die ein einheitliches Mindestschutzniveau im Rahmen der Befugnisse der Gemeinschaft festgelegt und den Mitgliedstaaten gleichzeitig gestattet wird, den jeweiligen nationalen sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechende höhere Schutzstandards beizubehalten.

Die Entscheidung für eine Richtlinie macht es möglich, zum einen der Notwendigkeit eines Tätigwerdens der Gemeinschaft und zum anderen den Unterschieden zwischen den in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Verfassungen, Gesetzen und

Verfahrensvorschriften Rechnung zu tragen. Es werden gemeinsame Ziele gesetzt, wobei den Mitgliedstaaten jedoch die nötige Flexibilität bei der Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele eingeräumt wird. Die Rechtsetzungsinitiative beschränkt sich somit auf die Festschreibung verschiedener allgemeiner Grundsätze und geht nicht über die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Schutz hinaus.

Mit dem vorliegenden Vorschlag wird bezweckt, einen allgemeinen Rahmen festzulegen für die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in der Europäischen Union, unabhängig von der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung einer Person. Dabei geht es um den Zugang zu Beschäftigung und Beruf, um beruflichen Aufstieg und berufliche Bildung sowie um die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen und die Mitgliedschaft in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und Berufsverbänden.

Auswirkungen auf die Unternehmen

2. *Wer ist von dem Vorschlag betroffen?*

Die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen nationalen Rechtsvorschriften werden für alle Unternehmen gelten.

3. *Welche Verpflichtungen ergeben sich aus der Richtlinie für die Unternehmen?*

Die Unternehmen werden sicherzustellen haben, daß Entscheidungen über Personaleinstellungen, Beförderungen, den Zugang zu Aus- und Weiterbildung, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen - einschließlich Entlassungsbedingungen und Arbeitsentgelt - oder die Mitgliedschaft in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und Berufsverbänden in Übereinstimmung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz getroffen werden, unabhängig davon, ob eine Person oder Personengruppe eines der unter Ziffer 1 genannten Merkmale aufweist. Im Grunde genommen ist dies bereits in allen Mitgliedstaaten der Fall. Mit der Richtlinie werden somit nicht völlig neue Vorschriften eingeführt, sondern vielmehr die bereits bestehenden Anforderungen untermauert.

Die Mitgliedstaaten haben zu gewährleisten, daß gegebenenfalls angemessene Vorkehrungen getroffen werden, um Menschen mit Behinderungen den Zugang zur Beschäftigung, eine Teilnahme am Arbeitsmarkt und einen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen. Es wird also Aufgabe der öffentlichen und privaten Arbeitgeber sein, für eine behindertengerechte Arbeitsplatzgestaltung zu sorgen.

Eine behindertengerechte Arbeitsplatzgestaltung erfordert eine Änderung bzw. Anpassung der Arbeitsabläufe wie auch des Arbeitsumfelds, vorausgesetzt, daß dies keine unbillige Härte für den Arbeitgeber darstellt. Die Verwendung des Begriffs der „unbilligen Härte“ macht es möglich, einen Ausgleich zu finden zwischen den legitimen Ansprüchen behinderter Menschen auf Gleichbehandlung und den daraus für Gesellschaft und Wirtschaft gegebenenfalls erwachsenden Kosten. Eine behindertengerechte Arbeitsplatzgestaltung kann verschiedene Anpassungen umfassen, wie sie häufig auch für andere Arbeitnehmer vorgenommen werden (wie

z. B. die Bereitstellung sprachgesteuerter Computer), um spezifischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen oder um die Produktivität zu steigern.

4. *Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind zu erwarten?*

Rechtsvorschriften im Bereich der Beschäftigung, durch die der einzelne vor willkürlicher Diskriminierung geschützt wird, haben im wesentlichen drei Effekte. Zunächst einmal tragen sie dazu bei, soziale Ausgrenzung zu vermeiden und eine Teilhabe am sozialen Leben sicherzustellen, indem sie den Betroffenen ermöglichen, ihr wirtschaftliches Potential zu nutzen, so gut wie möglich für sich selbst und ihre Familie zu sorgen und weniger auf staatliche Hilfe angewiesen zu sein. Zum zweiten wird gewährleistet, daß die Unternehmen die qualifiziertesten Mitarbeiter zu ihrer Verfügung haben, was wiederum zur Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der Unternehmen und der Wirtschaft generell beiträgt. Zum dritten wird den Arbeitgebern abverlangt, ihre Entscheidungen hinsichtlich Personaleinstellungen, Beförderungen, Zugang zu berufsbildenden Maßnahmen und anderer Arbeitsbedingungen zu begründen.

Die vorgeschlagene Richtlinie wird durch den Abbau von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf wirtschaftliche und soziale Teilhabe fördern und sozialer Ausgrenzung entgegenwirken. Dies wird dem Wirtschaftswachstum unmittelbar zugute kommen - durch eine Reduzierung der öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherung und soziale Unterstützung, durch eine Erhöhung der Kaufkraft der einzelnen Haushalte und durch eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die alle auf dem Arbeitsmarkt verfügbaren Ressourcen optimal nutzen können.

a) *Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind zu erwarten?*

- Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation

Die Richtlinie wird zur Schaffung eines Arbeitsmarktes beitragen, der allen offensteht, wie dies im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie angestrebt wird. Somit wird sie auch einer qualitativen Verbesserung der Beschäftigung förderlich sein. Mittelfristig gesehen kann infolge der höheren Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen mit einem höheren Beschäftigungsniveau gerechnet werden.

- Auswirkungen auf Investitionen und auf die Gründung neuer Unternehmen

Durch die Richtlinie wird der Zugang zu Beschäftigung und Beruf - zu abhängiger Beschäftigung, selbständiger Erwerbstätigkeit und freien Berufen - erleichtert.

- Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit

Unter Wettbewerbsgesichtspunkten ist die Richtlinie insofern von Bedeutung, als sie für alle Akteure gleiche Ausgangsbedingungen schafft. Wie bereits erwähnt, wird die Richtlinie die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen stärken: diese werden auf ein

größeres Angebot an Qualifikationen und Ressourcen zurückgreifen können, als dies derzeit der Fall ist, und die verfügbaren Qualifikationen unterschiedslos nutzen können.

b) Müssen neue Verwaltungsverfahren eingeführt werden?

Die Unternehmen werden in der Lage sein müssen, Entscheidungen über Personaleinstellungen, Beförderungen, den Zugang zu Aus- und Weiterbildung und andere Arbeitsbedingungen zu begründen und nachzuweisen, daß dabei keine Diskriminierung stattgefunden hat. In etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten ist dies bereits der Fall. Es wird im Interesse der Unternehmen liegen, sofern dies noch nicht übliche Praxis ist, in begrenztem Umfang Aufzeichnungen über entsprechende Entscheidungen zu führen.

c) Kosten-Nutzen-Analyse unter quantitativen und/oder qualitativen Gesichtspunkten

Kurzfristig gesehen werden den Unternehmen in begrenztem Umfang Kosten entstehen: zum einen für Schulungsmaßnahmen für Entscheidungsträger zum Thema „Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes“, wo es solche Maßnahmen noch nicht gibt; zum anderen im Zusammenhang mit den Schritten, die einzuleiten sind, wenn sich die Unternehmen im Falle von Beschwerden über Diskriminierungen verteidigen müssen. In den Mitgliedstaaten, in denen es noch keine entsprechenden Vorschriften zur Bekämpfung verschiedener Formen von Diskriminierung gibt, wird die Anpassung an die neuen Erfordernisse dadurch erleichtert, daß die Unternehmen ja bereits seit über zwanzig Jahren mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Chancengleichheit von Frauen und Männern vertraut sind.

Mittelfristig gesehen werden die Unternehmen von dem höheren Engagement ihrer Beschäftigten und von der Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit infolge einer besseren Ressourcennutzung (siehe oben) profitieren.

Eine Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen der bereits bestehenden Verpflichtungen zur behindertengerechten Gestaltung des Arbeitsplatzes läßt verschiedene positive Effekte entsprechender Maßnahmen erkennen, u. a. eine deutliche Verringerung des Absentismus und damit einhergehende Einsparungen für Arbeitgeber, die in die Verbesserung des Arbeitsumfelds investiert haben. Weitere wichtige Effekte solcher Maßnahmen sind die Sensibilisierung dafür, welche Bedeutung dem Arbeitsumfeld für die Unternehmen zukommt, sowie die Erkenntnis, daß Investitionen in die Verbesserung des Arbeitsumfelds und der Arbeitsorganisation wirtschaftlich rentabel sind.

d) Welche Kosten ergeben sich aus der Durchführung der Richtlinie?

Mit der Richtlinie wird ein flexibler, allgemeiner Rahmen für die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgegeben. Es obliegt den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern, die genauen Modalitäten für die praktische Durchführung festzulegen. Dabei werden nur in begrenztem Umfang zusätzliche Kosten anfallen (siehe oben).

Es liegen einschlägige Daten aus den USA vor, die auf längerfristigen, bei Arbeitgebern durchgeführten Erhebungen basieren. Danach sind Arbeitgebern, die entsprechende Anpassungsmaßnahmen durchgeführt haben, nach eigenen Angaben in 18 % der Fälle dadurch keine zusätzlichen Kosten und in 50 % der Fälle zusätzliche Kosten in Höhe von 1 bis 500 \$ entstanden. Lediglich in 5 % der Fälle beliefen sich die Kosten über 5 000 \$. Die durchschnittlichen Kosten der Anpassungsmaßnahmen betrugen 992 \$, der Medianwert lag bei 200 \$. Im übrigen veranschlagten die befragten Arbeitgeber die gleichzeitig bewirkten Einsparungen für ihr Unternehmen im Durchschnitt mit dem 27fachen der aufgewandten Kosten. Die Einsparungen seien insbesondere dadurch bedingt, daß man qualifizierte Arbeitskräfte hätte einstellen bzw. halten können, daß keine Kosten für die Einarbeitung neuer Arbeitskräfte angefallen seien, daß Versicherungskosten eingespart worden seien und daß die Produktivität der Arbeitskräfte erhöht worden sei.

e) Welche Verpflichtungen entstehen den Unternehmen in bezug auf die Überwachung und Bewertung der Maßnahmen?

In dem Richtlinienvorschlag wird nicht ausdrücklich verlangt, daß die Unternehmen überwachen und bewerten, ob und wie der Richtlinie nachgekommen wird. Es wird jedoch im Interesse der Unternehmen selbst liegen, Aufzeichnungen zu führen über Entscheidungen, die Personaleinstellungen, Beförderungen, den Zugang zu Aus- und Weiterbildung und andere Arbeitsbedingungen betreffen, um gegebenenfalls nachweisen zu können, daß bei den betreffenden Entscheidungen keine Diskriminierung stattgefunden hat. Größere Unternehmen werden unter Umständen eine strukturiere Form der Kontrolle vorsehen wollen, um sicherzustellen, daß der Gleichbehandlungsgrundsatz auf allen Ebenen angewandt wird.

5. Sieht der Vorschlag Maßnahmen vor, mit denen der besonderen Situation der kleinen und mittleren Unternehmen Rechnung getragen wird (z. B. Festlegung geringerer oder unterschiedlicher Anforderungen)?

In dem Vorschlag wird nicht nach Unternehmensgröße unterschieden, da Diskriminierungen in allen Unternehmen auftreten, unabhängig von der Zahl der Beschäftigten. In der Richtlinie werden jedoch nur Mindeststandards festgeschrieben, die auf einem flexiblen Rahmen von Grundsätzen beruhen. Somit bleibt es den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern überlassen, an die Unternehmen, je nach Größe, unterschiedliche Anforderungen zu stellen, wobei jedoch in jedem Fall die Vorgaben der Richtlinie einzuhalten sind.

Kleine und mittlere Unternehmen scheinen weniger gut in der Lage zu sein, die Arbeitsplätze an den Bedürfnissen behinderter Arbeitnehmer auszurichten. Daher finden zahlreiche der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen, die eine angemessene Berücksichtigung der Bedürfnisse Behinderter verlangen, keine Anwendung auf Unternehmen mit einer Beschäftigtenzahl unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts.

Aus diesem Grund sieht der Vorschlag vor, daß die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen dies objektiv gerechtfertigt ist - u. a. dann, wenn eine behindertengerechte Gestaltung des Arbeitsplatzes eine unbillige Härte für den Arbeitgeber darstellen

Gestaltung des Arbeitsplatzes eine unbillige Härte für den Arbeitgeber darstellen würde -, Ausnahmen von der Richtlinie zulassen dürfen. Bei der Bewertung der Auswirkungen entsprechender Anpassungsmaßnahmen auf die Unternehmen sind daher die Finanzkraft des jeweiligen Unternehmens, seine Belegschaft, die erforderlichen Aufwendungen sowie die Möglichkeiten zu berücksichtigen, zusätzliche Mittel bereitzustellen, um die durch die Einhaltung der Richtlinie verursachten Kosten bestreiten zu können.

Konsultationen

6. Angaben zu den gehörten Organisationen und Überblick über die geäußerten Standpunkte

Die Kommission hat die repräsentativen Organisationen der Sozialpartner auf europäischer Ebene¹ gehört sowie die Europäische Plattform der im sozialen Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen.

Alle konsultierten Organisationen erkennen die Bedeutung des Problems an und sehen einen Bedarf für rechtsetzende Maßnahmen. In bezug auf einige Aspekte des Vorschlags wurden jedoch unterschiedliche Standpunkte vertreten.

Die Vertreter der NRO und der Gewerkschaften haben den Vorschlag begrüßt. Die Mitglieder der Plattform haben allerdings ihr Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht, daß die Richtlinie nur den Bereich Beschäftigung und Beruf abdeckt. Mit Nachdruck gefordert wurde die Beibehaltung der Vorschriften zur Beweislast und zur Möglichkeit einer Klage in Prozeßstandschaft, da diese beiden Elemente von grundlegender Bedeutung für den Schutz der Rechte von Diskriminierungsopfern seien.

Vertreter der Arbeitgeberorganisationen meldeten jedoch Zweifel an, was die Verlagerung der Beweislast anbelangt: ihrer Auffassung nach werde die ins Auge gefaßte Regelung für die Arbeitgeber Probleme mit sich bringen, da man sich auf eine Flut geringfügiger Beschwerden einstellen müsse. Die Kommission weist darauf hin, daß die fragliche Bestimmung auf eine Vorschrift zurückgeht, die bereits im Zusammenhang mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts auf Gemeinschaftsebene erlassen und von zahlreichen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde (Richtlinie 97/80/EG des Rates über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts) und daß identische Vorschriften bereits in einigen Mitgliedstaaten auf Fälle von Rassendiskriminierung angewandt worden seien, und dies anscheinend ohne größere Probleme. Die Kommission ist daher der Auffassung, daß die Sorge der Arbeitgeber in diesem Punkt unbegründet ist.

¹ Siehe Mitteilungen der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik (KOM(93) 600 vom 14. Dezember 1993) und über die Anpassung und Förderung des Sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene (KOM(1998) 322 endg. vom 20. Mai 1998).