

## **Erste Beschlussempfehlung und erster Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss)**

**zu den Unterrichtungen durch die Bundesregierung  
– Drucksachen 14/2952, Nr. 2.7 und 2.9, 14/3146, Nr. 2.19, 14/3341, Nr. 2.6 –**

- 1. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament,  
den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen  
über bestimmte Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung von  
Diskriminierungen  
KOM (1999) 564 endg., Ratsdok. 13536/99**
- 2. Vorschlag für einen Beschluss des Rates über ein Aktionsprogramm der  
Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen  
(2001 bis 2006)  
KOM (1999) 567 endg., Ratsdok. 13537/99**
- 3. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen  
Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und  
Beruf  
KOM (1999) 565 endg., Ratsdok. 13540/99**
- 4. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Gleichbehand-  
lungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft  
KOM (1999) 566 endg., Ratsdok. 13541/99**

### **A. Problem**

Der Europäische Rat in Tampere hat die Kommission aufgefordert, so bald wie möglich Vorschläge zur Durchführung des Artikels 13 EG-Vertrag betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzulegen. Die Kommission ist diesem Auftrag nachgekommen und hat zwei Richtlinienentwürfe und ein Aktionsprogramm vorgelegt, mit denen einheitliche Mindestanforderungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen in der EU festgelegt wer-

den sollen. Gemäß Artikel 13 EG-Vertrag beschließt der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

## **B. Lösung**

Bei den von der Europäischen Kommission vorgelegten Dokumenten handelt es sich um ein Paket, deren Beratung im zuständigen Europäischen Rat und im Europäischen Parlament jedoch zeitlich aufgesplittet wurde. Während zu einem Richtlinienvorschlag – Ratsdok. 13541/99 – noch unter portugiesischer Präsidentschaft eine politische Einigung angestrebt wurde, sollen der zweite Richtlinienvorschlag sowie der Vorschlag für ein Aktionsprogramm erst zu einem späteren Zeitpunkt beraten werden.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung dazu entschlossen, in einer ersten Beschlussempfehlung die Mitteilung der Kommission – Ratsdok. 13536/99 – zur Kenntniss zu nehmen, die Initiativen der Kommission grundsätzlich zu begrüßen und die Bundesregierung aufzufordern, die Bestrebungen hinsichtlich des Richtlinienvorschlags – Ratsdok. 13541/99 – zu einer politischen Einigung zu gelangen, zu unterstützen.

Da zu den Ratsdok. 13537/99 und 13540/99 Stellungnahmen des Europäischen Parlaments noch ausstehen und zudem weiterer Beratungsbedarf besteht, möchte der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zu dem Gesamtpaket erst im Herbst 2000 abschließend Stellung nehmen, für die bereits laufenden Verhandlungen auf europäischer Ebene aber durch eine erste Beschlussempfehlung schon jetzt der Bundesregierung die grundsätzliche Position des Deutschen Bundestages zu den Initiativen mitteilen und ihr erste Anhaltspunkte für die weiteren Verhandlungen auf den Weg geben.

**Einstimmigkeit im Ausschuss bei Enthaltung der Fraktion der CDU/CSU**

## **C. Alternativen**

Keine

## **D. Kosten**

Kostenüberlegungen wurden nicht angestellt.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. die Mitteilung der Kommission – Ratsdok. 13536/99, *Anlage 1* – zur Kenntnis zu nehmen und
2. folgende Entschließung anzunehmen:

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Initiativen der Kommission zur Förderung der Gleichbehandlung und zur Bekämpfung der Diskriminierung auf Grund der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Umfassende einheitliche europäische Vorschriften gegen Diskriminierung sind Ausdruck der gemeinschaftlichen Werteordnung und machen deutlich, welchen hohen politischen Stellenwert diesem Thema in Europa beigemessen wird.

Die Initiativen sind zudem ein wichtiges Zeichen für die Menschen in den Beitrittsstaaten.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die portugiesische Ratspräsidentschaft den Vorschlägen eine hohe Priorität beimisst und bei dem „Richtlinienvorschlag zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft“ (Ratsdok. 13541/99, *Anlage 4*) – nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments – am 6. Juni eine politische Einigung anstrebt.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die portugiesische Ratspräsidentschaft darin zu unterstützen, dass zu dem „Richtlinienvorschlag zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“ (Ratsdok. 13541/99, *Anlage 4*) am 6. Juni eine politische Einigung erzielt wird.

Der Deutsche Bundestag bittet die Bundesregierung darüber hinaus bei den weiteren Verhandlungen über die „Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“ (Ratsdok. 13540/99, *Anlage 3*) den Gegenstandsbereich der „Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft“ (Ratsdok. 13541/99, *Anlage 4*) einzubeziehen.

Der Deutsche Bundestag wird zu dem „Richtlinienvorschlag zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“ (Ratsdok. 13540/99, *Anlage 3*) und zu dem „Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen für den Zeitraum 2001 bis 2006“ (Ratsdok. 13537/99, *Anlage 2*) nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments im Herbst 2000 erneut beraten und Stellungnahmen abgeben.

Berlin, den 28. Juni 2000

### Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung

**Doris Barnett**  
Vorsitzende

**Leyla Onur**  
Berichterstatteerin

## Bericht der Abgeordneten Leyla Onur

### I.

Die EU-Vorlagen – Ratsdok. 13536/99 und 13537/99 – wurden gemäß § 93 Abs. 1 GO-BT mit Sammelüberweisung auf Drucksache 14/2952 vom 17. März 2000, Nr. 2.7 und 2.9 dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung und dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie dem Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen. Mit Drucksache 14/3341 vom 12. Mai 2000, lfd. Nr. 3.1 und 3.2 wurde die Federführung der beiden Vorlagen dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung übertragen.

Die EU-Vorlage – Ratsdok. 13540/99 – wurde mit Sammelüberweisung 14/3146 vom 7. April 2000, Nr. 2.19 dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie dem Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Die EU-Vorlage – Ratsdok. 13541/99 – wurde mit Sammelüberweisung 14/3341 vom 12. Mai 2000, Nr. 2.6 dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und dem Rechtsausschuss, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie dem Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hat in seiner 38. Sitzung am 17. Mai 2000 alle ihm überwiesenen Vorlagen zur Kenntnis genommen.

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in seiner 39. Sitzung am 17. Mai 2000 die ihm überwiesenen Vorlagen zur Kenntnis genommen.

Der Innenausschuss und der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie haben Ratsdok. 13540/99 in ihren Sitzungen am 17. Mai 2000 jeweils zur Kenntnis genommen.

Der Rechtsausschuss hat in seiner Sitzung am 17. Mai 2000 beschlossen, die Ratsdok. 13540/99 und 13541/99 zur näheren Beratung an seinen Unterausschuss Europarecht zu überweisen. Grund hierfür sind erhebliche Bedenken hinsichtlich der Folgen der vorgeschlagenen Richtlinien für das deutsche Recht. Der Rechtsausschuss wird zu einem späteren Zeitpunkt mitberatende Voten abgeben.

Der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Ratsdok. 13536/99 und 13541/99 in seiner 49. Sitzung am 28. Juni 2000 zur Kenntnis genommen. Zu den übrigen Vorlagen wird er seine Beratungen fortsetzen.

Der federführende Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung hat die Vorlagen in seiner 46. Sitzung am 17. Mai 2000 beraten und nach Kenntnisnahme der Mitteilung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, F.D.P. und PDS bei Enthaltung der Fraktion der CDU/CSU die vorstehend abgedruckte Beschlussempfehlung beschlossen.

Da der Ausschuss beabsichtigt, sich im Herbst weiter mit dem Vorschlagspaket zu beschäftigen, handelt es sich lediglich um eine erste Beschlussempfehlung.

### II.

Die vorliegenden Richtlinienvorschläge sowie das Aktionsprogramm haben folgenden Inhalt:

#### *1) Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf*

Die Richtlinie zielt darauf ab, einen allgemeinen Rahmen für die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf dem Arbeitsmarkt in der Europäischen Union, unabhängig von der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung einer Person, festzulegen. Gegenstand des Vorschlags sind alle in Artikel 13 des EG-Vertrags genannten Diskriminierungsgründe, mit Ausnahme von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, die bereits durch umfangreiche gemeinschaftliche Rechtsvorschriften erfasst sind. Bei den durch den Richtlinienentwurf geregelten Bereichen handelt es sich um den Zugang zu einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit, (Auswahlkriterien, Einstellungskriterien), den beruflichen Aufstieg, die Berufsausbildung, die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (Entlassung, Arbeitsentgelt).

#### *2) Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft*

Bei den erfassten Bereichen handelt es sich um die Bedingungen für den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit sowie um die Arbeitsbedingungen, die Mitgliedschaft in Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen, den Zugang zum Sozialschutz und zur sozialen Sicherheit sowie zu sozialen Vergünstigungen, den Zugang zur Bildung und den Zugang zu Waren und Dienstleistungen.

#### *3) Aktionsprogramm zur Unterstützung der Mitgliedstaaten*

Mit dem Aktionsprogramm soll die Durchführung der Richtlinien durch den Austausch von Informationen und Erfahrungen sowie durch die Verbreitung bewährter Praktiken in Gesetzgebungs- und anderen Bereichen unterstützt und ergänzt werden. Ziel ist es, Verhaltensweisen und Einstellungen durch Mobilisierung der betroffenen Akteure und durch Förderung des Austauschs von Erfahrungen und bewährten Praktiken zu ändern. Das Programm erstreckt sich über den Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis 31. Dezember 2006. Vorgesehen ist ein Finanzvolumen von 98,4 Mio. Euro.

### III.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD begrüßten die Initiativen der Kommission zur Förderung der Gleichbehandlung und zur Bekämpfung von Diskriminierungen. Man fordere die Bundesregierung auf, die portugiesische Ratspräsident-

schaft bei ihrem Bemühen, zu einer politischen Einigung zu gelangen, zu unterstützen. Insbesondere zum Aktionsprogramm und zum Richtlinienentwurf zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf werde man nach Vorliegen der Stellungnahmen des Europäischen Parlaments weitere Stellungnahmen abgeben.

Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU hoben hervor, dass es richtig sei, dass der Deutsche Bundestag als nationales Parlament vor Verabschiedung der Richtlinien Stellung nehme. Sie verwiesen darauf, dass von den Richtlinienvorschlägen insbesondere die Tendenzbetriebe betroffen seien. Entsprechend sei von Interesse, welche Positionen die Kirchen sowie Gewerkschaften und Arbeitgeber einnähmen. Zu prüfen sei ferner, welche Auswirkungen die Richtlinie auf die unterschiedliche Behandlung von Deutschen und Nichtdeutschen im Arbeitsrecht habe.

Die Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierten, dass zwischen EU-Ausländern und Drittstaatsangehörigen unterschieden werde. Eine solche Unterscheidung sei nicht gerechtfertigt.

Auch die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. wiesen auf die spezifische Situation der Tendenzbetriebe hin, zumal die EU-Kommission kein Verständnis für die Situation der deutschen Tendenzbetriebe habe. Die Bundesregierung sei aufgefordert, die spezifische deutsche Situation in dieser Frage im Auge zu behalten.

Die Mitglieder der Fraktion der PDS erklärten, dass sie den Entschließungsantrag inhaltlich unterstützten. Sie bemängelten das Fehlen von gleichstellenden Regelungen für Migranten und Asylbewerber.

Berlin, den 28. Juni 2000

**Leyla Onur**  
Berichterstatlerin

## Anlage 1

## KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.11.1999  
KOM (99) 564 endg.

**Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament,  
den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen  
über bestimmte Maßnahmen der Gemeinschaft  
zur Bekämpfung von Diskriminierungen**

**1. EINLEITUNG**

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<sup>1</sup>.

Das Recht aller Menschen auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf Schutz vor Diskriminierungen stellt ein Grundrecht dar und ist von grundlegender Bedeutung für die Funktionsfähigkeit jeder demokratischen Gesellschaft. Die Gewährleistung dieses Rechtes trägt dazu bei, das Ziel der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts sowie eines hohen Beschäftigungsniveaus durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu erreichen. Im Juni 1997 haben die Staats- und Regierungschefs in Amsterdam anerkannt, dass es noch nie so wichtig war, diese Grundsätze in den Vordergrund zu stellen. Sie haben sich daher darauf geeinigt, die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union auf diesem Gebiet durch Einfügung des Artikels 13 in den EGV zu stärken, der der Gemeinschaft konkrete Befugnisse verleiht, um Vorkehrungen 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 treffen zu können. Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung und zur Bekämpfung von Diskriminierungen sind für die Bürger und deren Bereitschaft, sich für die Ideale der Union zu engagieren, von wesentlicher Bedeutung. Es ist aber ebenfalls wichtig, nicht zuletzt auch im Rahmen der Erweiterung klar herauszustellen, dass diese Grundsätze keine Lippenbekenntnisse bleiben dürfen.

Zweck der in dieser Mitteilung vorgestellten Vorschläge ist es, die der Gemeinschaft durch Artikel 13 verliehenen Befugnisse wirkungsvoll zu nutzen.

**2. HINTERGRUND: DER INTERNATIONALE, NATIONALE UND GEMEINSCHAFTLICHE RAHMEN**

Das Recht des einzelnen, nicht willkürlich benachteiligt zu werden, wird von internationalen Organisationen, der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten seit langem anerkannt.

**2.1. Der internationale Rahmen**

Das Recht auf Nichtdiskriminierung ist als selbständiges oder mit der Ausübung anderer Grundrechte verknüpft. Das Recht ist in mehreren völkerrechtlichen Verträgen verankert, u. a. im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie im Übereinkommen 111 der IAO, das sich allerdings nur auf Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf bezieht<sup>2</sup>.

Dass alle EU-Mitgliedstaaten diese völkerrechtlichen Übereinkommen - bis auf das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung und das IAO-Übereinkommen 111 - unterzeichnet oder ratifiziert haben, bedeutet jedoch nicht, dass der einzelne ein einklagbares Recht hätte, sondern lediglich, dass sich

1 Vgl. Anhang I: Erklärungen und andere einschlägige Dokumente der Organe der Europäischen Gemeinschaften sowie der Mitgliedstaaten zu den Grundrechten und Grundfreiheiten.

2 Vgl. Anhänge III und IV: Völkerrechtliche Verträge der UNO und des Europarats sowie Übereinkommen der IAO zum Schutz der Menschenrechte.

die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, in ihrem Hoheitsgebiet die Achtung des Rechts auf Nichtdiskriminierung zu gewährleisten.

## **2.2. Die nationale Dimension**

Das Recht auf Gleichbehandlung oder Diskriminierungsverbot<sup>3</sup> ist in den Verfassungen und im allgemeinen Recht der Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet.

### **2.2.1 Verfassungsrecht**

Mit einer einzigen Ausnahme haben alle Mitgliedstaaten verfassungsrechtliche Bestimmungen, die verschiedene Formen der Diskriminierung verbieten. Das Vereinigte Königreich besitzt zwar keine geschriebene Verfassung, seine ungeschriebene Verfassung verbietet jedoch ebenfalls jede Diskriminierung.

Der Wortlaut dieser verfassungsrechtlichen Bestimmungen ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Manche enthalten eine abschließende Aufzählung der verbotenen Diskriminierungsformen. Die Verfassungen anderer Mitgliedstaaten enthalten nicht abschließende Aufzählungen sowie einen Auffangtatbestand, der Diskriminierungen allgemein verbietet und z. B. auf Diskriminierungen „aufgrund sonstiger Verhältnisse sowie persönlicher oder sozialer Lebensumstände“ oder „aus jedem sonstigen Grund“ abstellt.

Die einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen der meisten Mitgliedstaaten verbieten ausdrücklich Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, und in zunehmendem Maße auch die Diskriminierung Behinderter<sup>4</sup>. Obgleich es in vielen Mitgliedstaaten ein gesetzliches Diskriminierungsverbot aus Gründen des Alters gibt, ist es nur in einem Mitgliedstaat ausdrücklich in der Verfassung verankert, während das Verfassungsgericht eines anderen Mitgliedstaates festgestellt hat, dieses Diskriminierungsmerkmal sei von der Verfassung miteerfaßt<sup>5</sup>. Die Gerichte dreier Mitgliedstaaten haben ihre nationalen Verfassungen dahin ausgelegt, dass sie eine Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung verbieten<sup>6</sup>.

Die verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote oder Gleichheitssätze kann der einzelne in den meisten Mitgliedstaaten auf dem Rechtsweg durchsetzen. In den übrigen Mitgliedstaaten kann sich der einzelne nicht unmittelbar vor einem nationalen Gericht auf einen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz berufen: Es handelt sich gleichwohl um Grundsätze, an denen sich das staatliche Handeln ausrichten sollte und auf die sich ein einzelner in bestimmten Fällen berufen kann, um die Verfassungsmäßigkeit des allgemeinen Rechts in Frage zu stellen.

### **2.2.2 Allgemeines Recht**

Auf der Ebene des allgemeinen Rechts gibt es in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten Regelungen, die das Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses auf verschiedenartigste Weise konkretisieren, z. B. hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, des Entgelts und der Arbeitsbedingungen während der Beschäftigung.

In vielen Mitgliedstaaten sind das Recht auf Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot allgemein oder als Auffangtatbestände formuliert. Sie beziehen sich auf „alle Phasen der Beschäftigung“, auf „alle Arbeitsbedingungen“ oder „sonstigen Bedingungen“. Gelegentlich regeln diese Bestimmungen auch konkrete Fragen wie die Arbeitszeit, das Entgelt oder die Beförderung. In einigen Mitgliedstaaten sind zudem Vertragsklauseln oder Regelungen, die eine Diskriminierung bewirken oder zu einer diskriminierenden Behandlung führen, nichtig oder unwirksam.

Um es allgemeiner auszudrücken: In zahlreichen Mitgliedstaaten gibt es keine umfassenden Rechtsvorschriften (außer einzelnen, in verschiedenen Arbeits- oder Strafgesetzen verstreuten Vorschriften) zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung.

3 Vgl. Anhänge V und VI: Verfassungsrechtliche und gesetzliche Bestimmungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

4 In Belgien, Frankreich, Luxemburg und Schweden gibt es kein verfassungsrechtliches Verbot von Diskriminierungen aus diesen Gründen. Die spanischen Gerichte haben Artikel 14, der vorsieht, dass „alle Spanier vor dem Gesetz gleich sind, ohne Unterschied der Geburt, der Rasse, des Geschlechts, der Religion, der Weltanschauung oder sonstiger persönlicher oder sozialer Umstände oder Verhältnisse“ dahin ausgelegt, dass auch die Diskriminierung Behinderter miteerfaßt ist. Die italienischen Gerichte haben dieses Diskriminierungsmerkmal aus den Artikeln 3, 4 und 38 der Verfassung abgeleitet. Die niederländischen Gerichte haben Artikel 1 der niederländischen Verfassung („Alle Menschen werden in den Niederlanden unter gleichen Umständen gleich behandelt. Jede Diskriminierung aus Gründen der Religion, des Glaubens, der politischen Meinung, der Rasse, des Geschlechts oder aus irgendeinem anderen Grund ist verboten.“) dahin ausgelegt, dass er auch die Diskriminierung aus Gründen einer Behinderung erfaßt.

5 Artikel 14 der spanischen Verfassung.

6 Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen dieser drei Länder schließen ein solches Verbot implizit ein: Spanien - Artikel 14, Niederlande - Artikel 1, Finnland - S5(2), auf den in der Präambel verwiesen wird.

Die spezifischen Antidiskriminierungsvorschriften in zwei Mitgliedstaaten decken Diskriminierungen aus Gründen des Alters und der sexuellen Ausrichtung nicht ab; in zwei anderen Mitgliedstaaten werden Diskriminierungen aus Gründen des Alters und Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung nicht abgedeckt; in einem weiteren Mitgliedstaat werden Diskriminierungen aus Gründen des Alters nicht abgedeckt.

### **2.3. EU-Kontext**

#### **2.3.1 EG-Vertrag**

Die Europäische Gemeinschaft setzt sich seit jeher für die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung von Frauen und Männern ein. Sie hat auch ihr Engagement für die Beseitigung aller sonstigen Diskriminierungen immer wieder mit einer Reihe von Instrumenten - mit Gemeinsamen Erklärungen, Entschlüssen, Richtlinien und Aktionsprogrammen<sup>7</sup> - unter Beweis gestellt. In der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 wird die Bedeutung der Bekämpfung von Diskriminierungen jeglicher Art für die Wahrung der Gleichbehandlung aller Menschen anerkannt.

Dennoch ist die Gemeinschaft oft kritisiert worden. Ihr wurde vorgeworfen, nicht weiter gegangen zu sein und keine spezielle Rechtsgrundlage für Maßnahmen geschaffen zu haben, die über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Beschäftigungsbereich hinausgehen.

Um nach den Ergebnissen der Regierungskonferenz die diskriminierungsfreie Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen zu gewährleisten, versprach die Kommission in ihrer Mitteilung zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus vom 13. Dezember 1995, gegebenenfalls Diskriminierungsverbote nicht nur in neue Rechtsvorschriften der Gemeinschaft einzufügen, sondern anlässlich einer Überarbeitung oder Aktualisierung auch in bestehende Rechtsvorschriften aufzunehmen.

Daraufhin wurden allgemeine Diskriminierungsverbote in eine ganze Reihe von Vorschlägen der Kommission aufgenommen, insbesondere in die geänderte Fassung der Verordnung Nr. 1612/68 zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

Darüber hinaus enthält Artikel 1 Buchstabe a des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften in der 1998 geänderten Fassung ein Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der politischen, weltanschaulichen oder religiösen Überzeugung, des Geschlechts oder der sexuellen Ausrichtung.

Auf der Regierungskonferenz vom Juni 1997 fügten die Staats- und Regierungschefs den neuen Artikel 13 in den Vertrag von Amsterdam ein. Darin werden der Gemeinschaft besondere Befugnisse übertragen, die es ihr erlauben, 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. Im Juni 1998 begrüßten die Staats- und Regierungschefs auf der Tagung des Europäischen Rats von Cardiff den Aktionsplan der Kommission zur Bekämpfung des Rassismus und erklärten, sie erwarteten weitere Vorschläge für Gemeinschaftsaktionen. Dass die Union fest entschlossen ist, gegen Diskriminierungen vorzugehen, wurde auch vom Europäischen Rat in Tampere im Oktober 1999 in aller Deutlichkeit bekräftigt.

#### **2.3.2 Die Grundrechte betreffende Bestimmungen**

Gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union achtet die Union die Menschenrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind. Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention enthält ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Diese Bestimmung ist aber erheblich enger gefaßt als die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Durchführung von Artikel 13 EG-Vertrag. Artikel 14 verbietet zwar Diskriminierungen, begründet aber keine selbständigen Rechte und legt im übrigen nur den Regierungen Verpflichtungen auf. Darüber hinaus ist das Diskriminierungsverbot in Artikel 14 nur sehr allgemein formuliert. Die Vorschläge zur Durchführung von Artikel 13 EG-Vertrag bilden hingegen einen rechtlichen Rahmen, den die Mitgliedstaaten ausfüllen müssen, und sehen Rechtsbehelfsmöglichkeiten vor, mit denen die Rechte vor den nationalen Gerichte durchgesetzt werden können.

Auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 1999 haben die Staats- und Regierungschefs beschlossen, eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union auszuarbeiten. Selbst wenn es sich hierbei um eine parallele Aufgabe handelt, hat die Ausarbeitung dieser Charta der Grundrechte in diesem Zusammenhang eine nicht außer Acht zu lassende Bedeutung. Allerdings ist derzeit noch unklar, ob die Charta die Möglichkeit einer unmittelbaren Durchsetzung im Rechtsweg vorsehen wird. Es erscheint wenig sinnvoll, die Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 13 mit der Annahme der Charta zu verknüpfen.

<sup>7</sup> Vgl. Anhang II: Einschlägige Dokumente der Organe der Europäischen Union zur Diskriminierung aufgrund einer Behinderung sowie aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.



### 2.3.3 Andere EU-Initiativen

- Der Rat verabschiedete am 15. Juli 1996 auf der Basis von Artikel K.3 EU-Vertrag eine Gemeinsame Maßnahme<sup>8</sup> betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Das Hauptziel der Gemeinsamen Maßnahme war die Herbeiführung wirksamer justizieller Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Im diesem Zusammenhang weist die Gemeinsame Maßnahme auf die Notwendigkeit hin, zu verhindern, dass die Täter sich den Umstand zunutze machen, dass diese Handlungen in den einzelnen Staaten strafrechtlich unterschiedlich eingestuft werden, indem sie den Staat wechseln, um sich der Strafverfolgung zu entziehen.

Ein Bericht über die Umsetzung der Gemeinsamen Maßnahme, der im April 1998 vorgelegt wurde, zeigte, dass die in der Gemeinsamen Maßnahme aufgelisteten Verhaltensweisen von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten bereits als strafbar eingestuft werden oder dass die Mitgliedstaaten ihre Gesetzgebung mit dem Ziel überarbeiten, die in der Gemeinsamen Maßnahme aufgeführten Verhaltensweisen unter Strafandrohung zu stellen. Allerdings wurde festgestellt, dass zusätzliche Schritte getätigt werden könnten, wie zum Beispiel im Bereich der Kontaktstellen, um die Wirksamkeit der Gemeinsamen Maßnahme zu verbessern. Eine weitere Nachprüfung ihrer Umsetzung wird der Rat bis Ende Juni 2000 vornehmen.

Die Kommission wird die Notwendigkeit weiterer rechtlicher Initiativen in diesem Bereich unter Berücksichtigung der durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten neuen rechtlichen Instrumente prüfen und dabei den für Juni 2000 vorzulegenden Bericht berücksichtigen.

- Eine Mitteilung über Opfer von Verbrechen in der Europäischen Union<sup>9</sup> wurde im Juli 1999 angenommen. Sie bezieht sich im wesentlichen auf Personen, die Opfer eines Verbrechens in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem eigenen werden. Zweck der Mitteilung ist es, eine Diskussion über konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Verbrechenopfern zu starten. Sie enthält Maßnahmen zur Vorbeugung, Hilfestellung, Entschädigung und der Stellung von Opfern in Strafverfahren. Die besondere Verwundbarkeit bestimmter Opferkategorien wie Opfer fremden Ursprungs rechtfertigt, dass ihrer Unterstützung und dem Zugriff bestimmter Hilfestellungen eine besondere Bedeutung beigemessen wird. Die Schlußfolgerungen des Europäischen Gipfels von Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999 unterstreichen die Bedeutung, den Schutz von Opfern und ihren Zugang zur Justiz zu verbessern.
- Im Rahmen der Fortbildungs- und Austauschprogramme im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit, namentlich der Programme Grotius und OISIN, hat die Kommission bereits einige Projekte im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gefördert. Diese Projekte haben zum Ziel, die justizielle Zusammenarbeit durch verbesserte Kenntnis des Rechts, der Verfahren und Institutionen der mitgliedstaatlichen Systeme zu vereinfachen, die Möglichkeiten der Ausbildung von Polizeibeamten im Umgang mit ethnischen Minderheiten zu verbessern und dazu beizutragen, dass neue Verfahrensweisen im Rahmen der Einstellung von Polizeibeamten entwickelt werden, die dazu führen, dass die Polizeikräfte die unterschiedlichen Gemeinschaften und Minderheiten sorgfältiger berücksichtigen.

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Projekte ist die Kommission bereit, Maßnahmen zur Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit, der Rolle der Strafverfolgungsbehörden und der polizeilichen Ausbildung im Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit weiterhin zu unterstützen.

## 3. BERATUNGEN

Bereits lange vor der Unterzeichnung des Vertrages von Amsterdam verlangten verschiedene Institutionen und betroffene Kreise – vor allem das Europäische Parlament und Nichtregierungsorganisationen –, gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu erlassen. Im Laufe des Europäischen Jahres gegen Rassismus (1997) wurde insbesondere die Notwendigkeit von Rechtsvorschriften gegen Rassendiskriminierung zunehmend anerkannt, und die Kommission kündigte in ihrem sozialpolitischen Aktionsprogramm 1998-2000 an, sie werde demnächst eine breit angelegte Debatte über die Durchführung von Artikel 13 sowie über die Möglichkeit eines Rahmenprogramms zur Bekämpfung aller Arten von Diskriminierung einleiten. Nach der Unterzeichnung des neuen Vertrages hat die Kommission die Zivilgesellschaft – also auch die Sozialpartner –, die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament in umfassende Beratungen über den möglichen Inhalt solcher Rechtsvorschriften einbezogen.

Eine Reihe von offiziellen Seminaren und Konferenzen in Oxford, Manchester, Innsbruck, Wien und Berlin sowie das zweite Forum für Sozialpolitik, das im Juni 1998 in Brüssel stattfand, bildeten den Rahmen für diese Beratungen. Viele Vertreter der europäischen Institutionen, der Mitgliedstaaten, der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner diskutierten über Fragen der Bekämpfung aller in Artikel 13 des Vertrages genannten Diskriminierungsformen. Weitere Diskussionen wurden im Rahmen der Europäischen Plattform der im sozialen Bereich tätigen NRO und des sozialen Dialogs geführt. Darüber hinaus nahm das Europäische Parlament im Januar und Dezember 1998 zwei Entschlüsse an, aus denen klar hervorgeht, wie das Problem des Rassismus seiner An-

<sup>8</sup> ABl. L 185 vom 24.7.96, S. 5.

<sup>9</sup> KOM(1999) 349 endg.

sicht nach mit Hilfe des Rückgriffs auf Artikel 13 anzugehen ist, und der Ausschuß für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments hat im März 1999 ein Arbeitspapier verabschiedet, in dem er eine horizontal wirkende, verbindliche Rechtsgrundlage für die Bekämpfung von Diskriminierungen generell unterstützt. Schließlich konnten sich die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Gruppe hochrangiger Sachverständiger zum Thema „Nichtdiskriminierung“ äußern.

Im Verlauf dieser Beratungen bestätigten die beteiligten Hauptakteure, dass sie den folgenden vier Grundsätzen große Bedeutung beimessen:

- Gegen Diskriminierungen ist auf breiter Front vorzugehen, d. h. die Maßnahmen der Gemeinschaft müssen auf eine umfassende Bekämpfung aller Arten von Diskriminierung abzielen, dies allerdings unter Berücksichtigung sowohl der besonderen als auch der gemeinsamen Merkmale der verschiedenen Diskriminierungsgründe.
- Die Unterschiede hinsichtlich der in den Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte sind zu berücksichtigen, da das Recht auf Nichtdiskriminierung in manchen Mitgliedstaaten lediglich in der Verfassung verankert ist, während andere Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen sehr spezifische Rechtsvorschriften erlassen haben.
- Wo immer die Bereitschaft und der politische Wille vorhanden sind, in einzelnen Bereichen, in denen dies möglich ist, noch größere Fortschritte zu erzielen, muss diese Möglichkeit in vollem Umfang genutzt werden.
- Sowohl die Entwicklung praktischer politischer Konzepte als auch die Verankerung des Rechts auf Nichtdiskriminierung muss gefördert werden: Dies ist mit einem dualen Ansatz möglich, der sowohl auf verbindlichen Rechtsvorschriften als auch auf einem Aktionsprogramm beruht, das die Rechtsvorschriften ergänzt und ihre Wirkung verstärkt.

#### 4. DAS VORSCHLAGSPAKET DER KOMMISSION

Die Kommission hat diesen Ansichten und den detaillierten Stellungnahmen, die bei ihr eingegangen sind, bei der Ausarbeitung ihres Vorschlagspakets in vollem Umfang Rechnung getragen. Sie hat auch auf die Erfahrungen zurückgegriffen, die die Gemeinschaft mit der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts gesammelt hat. Diese Erfahrungen zeigen, dass Diskriminierungsverbote zwar wesentlicher Bestandteil einer wirksamen Strategie sind, mit der ein Wandel der Einstellungen und Verhaltensweisen erreicht werden soll, da solche Verbote unmißverständlich deutlich machen, welches Verhalten von der Gesellschaft akzeptiert wird und welches nicht, dass sie aber für sich allein nicht ausreichen. Rechtsvorschriften müssen durch konkrete Maßnahmen unterstützt werden, die es den Akteuren ermöglichen, aus Erfolgen und Mißerfolgen anderer zu lernen und darauf aufzubauen, wenn sie mit eigenen Aktionen auf lokaler Ebene - denn dort erweisen sich Maßnahmen oft als am effektivsten - gegen Diskriminierungen vorgehen.

Der Vertrag verleiht dem Rat die Befugnis, geeignete Vorkehrungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu treffen. Die Erfahrung mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts lehrt, dass eine der effektivsten Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen darin besteht, die Gleichbehandlung zu fördern, gleichzeitig aber auch den Mitgliedstaaten zu erlauben, durch positive Maßnahmen einen Ausgleich für diejenigen Gruppen zu schaffen, denen in der Vergangenheit keine Gleichbehandlung gewährt worden ist.

Die Gemeinschaft hat sich bereits in der Vergangenheit für die Bekämpfung von Diskriminierungen eingesetzt, und zwar insbesondere im Bereich der Beschäftigung und im sozialen Bereich. Die Kommission hat diese Erfahrungen berücksichtigt und eine Reihe von Initiativen vorgeschlagen, die auf einer Kombination verschiedener Rechtsinstrumente beruhen; diese bauen auf den früheren Erfahrungen auf, tragen aber andererseits der Tatsache Rechnung, dass es Diskriminierungen nicht nur auf dem Arbeitsmarkt gibt und dass ein integrierter Ansatz erforderlich ist. Als Ganzes wird dieses Paket - auch durch Förderung der Gleichbehandlung - zur Bekämpfung von Diskriminierungen beitragen.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Richtlinienentwürfe berühren nicht den in nationalen Verfassungen und im Common Law verankerten Gleichheitssatz. Sie sollen lediglich die nationalen legislativen Maßnahmen zur Durchführung des Gleichheitssatzes ergänzen und verstärken.

Die Kommission schlägt erstens eine Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt vor, die sich auf alle in Artikel 13 genannten Gründe erstreckt. Ausgenommen bleibt lediglich die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, die bereits durch weitreichende Rechtsvorschriften der Gemeinschaft aus den siebziger Jahren abgedeckt ist und eine spezifische Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung (Artikel 141 EGV) hat. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie wird der Bereich erfaßt, in dem Diskriminierungen aus den verschiedensten Gründen am häufigsten zutage treten und in dem die Erfolgchancen des einzelnen in der Gesellschaft infolgedessen oft besonders stark beeinträchtigt sind.

Zweitens schlägt die Kommission eine über den Arbeitsmarkt hinausreichende Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft vor. Diese Richtlinie trägt den im Europäischen Jahr gegen Rassismus gesammelten Erfahrungen, insbesondere aber dem starken politischen Willen

Rechnung, die Rassendiskriminierung so umfassend wie irgend möglich zu bekämpfen. Die Kommission hat bei der Ausarbeitung dieser Vorschläge die bislang in verwandten Bereichen getroffenen Maßnahmen berücksichtigt, insbesondere die Erfahrungen mit der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts mit der Richtlinie 76/207/EWG (Gleichbehandlung) und ihren Nachfolgerichtlinien, darunter der Richtlinie 97/89/EG (Beweislast). Die völkerrechtlichen Verträge, die den Bereich Diskriminierung abdecken, haben ebenfalls Berücksichtigung gefunden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die beiden Richtlinienentwürfe hinsichtlich ihres sachlichen Geltungsbezugs insofern decken, als sich beide auf Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in Beschäftigung und Beruf erstrecken. Dies erklärt sich aus dem Umstand, dass die beiden Vorschläge zwar ähnlich konzipiert, aber als jeweils eigenständige Richtlinie gedacht sind. Sollte eine Richtlinie vor der anderen vom Rat angenommen werden, so könnte die zweite entsprechend abgeändert werden.

Drittens schlägt die Kommission ein Aktionsprogramm vor, das die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Diskriminierungen unterstützt und ergänzt. Dieses soll alle in Artikel 13 des Vertrages genannten Diskriminierungsgründe - mit Ausnahme von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts - erfassen. Angesichts der bereits in der Vergangenheit auf diesem Gebiet gesammelten Erfahrungen und der besonderen Bedeutung, die dem auch in anderen Vertragsbestimmungen - insbesondere in den Artikeln 2, 3 und 141 EGV - verankerten Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beizumessen ist, soll das Problem der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts in ein neues Programm der Gemeinschaft zur Gleichstellung von Frauen und Männern einbezogen werden, das die Kommission zur Zeit vorbereitet. Gemäß dem Gebot der neu gefaßten Artikel 2 und 3 EGV wird die Kommission dafür sorgen, dass der geschlechtsspezifischen Dimension im Rahmen aller Aktionen und Maßnahmen, die im Programm zur Bekämpfung aller anderen Arten der Diskriminierung vorgesehen sind, effektiv Rechnung getragen wird.

Die Gemeinschaft hat umfangreiche Erfahrungen mit der Unterstützung praktischer Maßnahmen zur Förderung anderer Gruppen gesammelt, die häufig diskriminiert werden - erkennbare Minderheiten, ältere Menschen, Behinderte. Meist handelte es sich dabei um Maßnahmen, die eher auf die Eingliederung einzelner Opfer von Diskriminierungen in die Gesellschaft als auf die Bekämpfung der Ursachen der Diskriminierung abzielten. Dennoch tragen sowohl die Konzeption als auch die Struktur des vorgeschlagenen Aktionsprogramms diesen Erfahrungen Rechnung, was vor allem dadurch zum Ausdruck kommt, dass auf die Einbeziehung diskriminierter Gruppen in die Durchführung des Programms besonderer Wert gelegt wird.

Diese drei Vorschläge bilden zusammen eine umfassende Handlungsgrundlage, denn sie schaffen zunächst einen Mindeststandard für subjektive Nichtdiskriminierungsrechte und fördern ergänzend dazu die effektive Durchsetzung dieser Rechte im Alltag durch praktische Aktionen.

Die Gemeinschaft reagiert aber nicht nur mit diesen Vorschlägen auf das Problem der Diskriminierung. Der Kampf gegen Diskriminierungen muss im Rahmen aller einschlägigen Tätigkeitsbereiche auf Gemeinschafts- und auf nationaler Ebene geführt werden. Die Gemeinschaft hat in Anbetracht dieser Notwendigkeit eine Reihe von Maßnahmen ergriffen.

Erstens verpflichten die beschäftigungspolitischen Leitlinien die Mitgliedstaaten dazu, dem Kampf gegen die Diskriminierung von Frauen bei allen ihren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Vorrang einzuräumen. Darüber hinaus sollen sie den Bedürfnissen behinderter Menschen, ethnischer Minderheiten und anderer Gruppen und Einzelpersonen, die gegebenenfalls - auch infolge einer Diskriminierung - auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind, besondere Aufmerksamkeit schenken.

Zweitens können diese Gruppen im Rahmen der allgemeinen Unterstützungsmaßnahmen der Strukturfonds gefördert werden. Darüber hinaus wird der Europäische Sozialfonds mit Hilfe der neuen Gemeinschaftsinitiative EQUAL insofern gegen Probleme wie Ausgrenzung, Diskriminierung und Ungleichbehandlung vorgehen, als sie sich auf die Beschäftigung auswirken. Dabei werden thematische Prioritäten im Vordergrund stehen, die die Mitgliedstaaten und die Kommission gemeinsam festlegen und die sich auf die vier Säulen der europäischen Beschäftigungsstrategie beziehen. Im Rahmen des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms werden daher keine Maßnahmen unterstützt, die bereits aus den für EQUAL bereitgestellten Mitteln gefördert werden können.

Drittens wird die Eingliederung benachteiligter Gruppen - also auch von Menschen, die aus den verschiedensten Gründen diskriminiert werden - weiterhin durch die Programme für die allgemeine und berufliche Bildung sowie für die Jugend gefördert; die Eingliederung dieser Gruppen zählt zu den horizontalen Prioritäten dieser Programme.

Viertens bereitet die Kommission, wie bereits erwähnt, ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die Gleichstellung von Frauen und Männern vor, das an die Erfolge des am 31. Dezember 2000 auslaufenden Gemeinschaftsprogramms anknüpfen soll.

Schließlich bereitet die Kommission auch ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung auf der Grundlage des Artikels 137 vor. Selbstverständlich kann Diskriminierung ein Faktor sein, der zur sozialen Ausgrenzung beiträgt. Das Eingliederungsprogramm soll eine politikorientierte Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene fördern, um die auf die Verhinderung und Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung gerichteten Anstrengungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen. Das Eingliederungsprogramm wird sich auf Maßnahmen zur

Unterstützung der Mitgliedstaaten konzentrieren, die die Eingliederung ausgegrenzter oder von Ausgrenzung bedrohter Gruppen fördern. Das zu diesem Paket gehörige, auf Artikel 13 gestützte Programm wird hingegen in erster Linie darauf angelegt sein, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu unterstützen und ihre Wirkung zu verstärken.

Darüber hinaus wird die Kommission die neuen Möglichkeiten, die durch das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages und die durch die Beschlüsse des außerordentlichen europäischen Rates in Tampere deutlich gemacht wurden, nutzbringend einsetzen. In der Tat, stellt die Ablehnung jeglicher Form von Diskriminierung, insbesondere von Rassismus und Xenophobie, eine Grundbedingung für den Erhalt und die Entwicklung der Union zu einem Raum von Freiheit, Sicherheit und Justiz – gemäß Artikel 2 des Vertrages – dar.

Dieses Grundprinzip wurde von den Staats- und Regierungschefs, wie bereits in der Mitteilung vom Juli 1998<sup>10</sup> von der Kommission vertreten und in seinem Brief an den finnischen Ministerpräsidenten Lipponen vom 23. September 1999 durch den Präsidenten Prodi wiederholt und durch die Resolution des europäischen Parlamentes vom 16. September 1999 unterstützt, ohne Einwand bestätigt. Es ist nun von Belang, es in die Tat umzusetzen.

Aber es wird auch an der Kommission liegen, ihre Tätigkeiten im Kampf gegen Diskriminierung durch Anwendung des ihr durch Abschnitt VI EUV – dessen Artikel 29 die Bekämpfung von Rassismus und Xenophobie im speziellen erwähnt – übertragenen Initiativrechtes hinsichtlich neuer Maßnahmen sowie des Abschnittes IV EGV insbesondere in den Gebieten von Asyl und Immigration, fortzusetzen.

## **5. WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN**

In den Mitgliedstaaten haben nachweislich diejenigen Gruppen, die am häufigsten diskriminiert werden, auch hinsichtlich ihrer sozialen Eingliederung, insbesondere aber hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt, mit den größten Schwierigkeiten zu kämpfen. Die beiden Richtlinienentwürfe, mit denen die verschiedenartigsten Diskriminierungstatbestände bekämpft werden sollen, werden nicht nur dafür sorgen, dass die Betroffenen mehr am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, sondern insbesondere deren Beschäftigungsfähigkeit fördern und sie damit in die Lage versetzen, ihr wirtschaftliches und soziales Potential auszuschöpfen. Gleichzeitig werden die Richtlinien gewährleisten, dass sowohl die Gesellschaft als auch die Wirtschaft die vorhandenen Humanressourcen optimal nutzen können. Im Interesse dieses Zieles werden einige Unternehmen in den Mitgliedstaaten, für die zur Zeit keine oder unzureichende Antidiskriminierungsregelungen gelten, vorübergehend höhere, durch die Erfüllung der neuen Anforderungen bedingte Kosten (z. B. für die Fortbildung der betroffenen Arbeitnehmer) in Kauf nehmen müssen.

Diese Frage wird in den Folgenabschätzungsbogen eingehender erörtert, die jedem der beiden Richtlinienvorschläge beigelegt sind.

## **6. SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT: RECHTFERTIGUNG UND ZUSÄTZLICHER NUTZEN**

Mit der Einfügung des neuen Artikels 13 in den Vertrag haben die Staats- und Regierungschefs anerkannt, dass Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen erforderlich sind. Da dieser Bereich jedoch nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, darf sie gemäß Artikel 5 nur tätig 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.

Die drei Vorschläge, die dieser Mitteilung beigelegt sind, erfüllen diese Voraussetzung.

### ***Subsidiarität***

In den meisten Mitgliedstaaten ist das Recht, nicht diskriminiert zu werden, in der Verfassung oder im allgemeinen Recht verankert. Hinsichtlich ihrer Tragweite und Durchsetzbarkeit - und hinsichtlich des Zugangs zum Rechtsweg - sind diese Bestimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten aber sehr unterschiedlich.

Die Richtlinienentwürfe würden eine Reihe gemeinsamer Grundsätze hinsichtlich der Gleichbehandlung aufstellen und sich auf wesentliche Fragen wie den Schutz vor Belästigungen, die Möglichkeit positiver Maßnahmen, geeignete Rechtsbehelfe und Durchsetzungsmaßnahmen erstrecken. Diese Grundsätze würden in allen Mitgliedstaaten gelten, so dass der einzelne Gewißheit darüber hätte, in welchem Umfang er in allen Mitgliedstaaten Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung hat. Nur ein koordiniertes Vorgehen ermöglicht die Schaffung eines solchen gemeinsamen Standards auf Gemeinschaftsebene.

### ***Verhältnismäßigkeit***

Selbst wenn gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen notwendig sind, um die Ziele des Vertrages zu erreichen, dürfen sie nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinausgehen.

<sup>10</sup> KOM(98) 459 endg. vom 14.07.1998

Angesichts der im Bereich des allgemeinen Rechts nach wie vor bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ist es erforderlich, gemeinsame Grundsätze für die Durchführung von Artikel 13 zu formulieren.

Im Verlauf der umfassenden Beratungen mit allen interessierten Seiten betonten jedoch sowohl die Mitgliedstaaten als auch die NRO, wie wichtig es sei, die unterschiedlichen Traditionen der Mitgliedstaaten zu respektieren, um eine flexible Durchführung der Rechtsvorschriften zu ermöglichen und Überschneidungen mit in einigen Mitgliedstaaten bereits praktizierten vorbildlichen Lösungen zu vermeiden. Daher soll mit diesen Vorschlägen nur eine begrenzte Anzahl Anforderungen festgelegt werden, die auf einigen allgemeinen Grundsätzen beruhen und den Mitgliedstaaten einen erheblichen Gestaltungsspielraum lassen, der ihnen die Wahl der Mittel zu ihrer Umsetzung überläßt. Dadurch werden die unterschiedlichen Traditionen und Verhältnisse in den Mitgliedstaaten berücksichtigt. Außerdem wird kein Mitgliedstaat daran gehindert, einen umfassenderen Schutz zu gewähren. Dieser Ansatz ist im übrigen nicht neu, denn er liegt bereits den Gemeinschaftsvorschriften über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen zugrunde.

Der Entwurf für den Beschluß über ein Aktionsprogramm ermöglicht die multilaterale Zusammenarbeit der Akteure in den Mitgliedstaaten und damit eine wirksamere Politik und Praxis der Bekämpfung von Diskriminierungen in der gesamten Gemeinschaft. Diese Zusammenarbeit bedarf der Koordinierung auf europäischer Ebene, da nur so die Effizienz sichergestellt und Überschneidungen mit anderen Gemeinschaftsinitiativen vermieden werden können. Das Konzept des Programms beruht auf einer umfassenden Ex-ante-Bewertung; im Rahmen dieser Bewertung wurde geprüft, wie die Gemeinschaft am besten dazu beitragen kann, die Praxis in den Mitgliedstaaten fortzuentwickeln.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission hat lange an ihrem Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Diskriminierungen gearbeitet. Die Kommissionsvorschläge sind Ergebnis umfassender Konsultationen, die im Vorfeld mit den Mitgliedstaaten, den NRO, den Sozialpartnern und dem Europäischen Parlament geführt wurden. Die aufgeworfenen Fragen sind besonders sensibler Natur, denn sie berühren unmittelbar die Grundhaltungen der Gesellschaft.

Die Kommission hat sich für ein angemessenes, schrittweises und pragmatisches Vorgehen entschieden. Das Aktionsprogramm zielt darauf ab, eine allgemeine Sensibilisierung für das Problem der Diskriminierung zu bewirken – ein Problem, von dem zahlreiche Menschen direkt oder indirekt betroffen sind. In den beiden Richtlinien werden bestimmte Anforderungen festgelegt, wobei den Mitgliedstaaten jedoch der erforderliche Handlungsspielraum in Bezug auf die Wahl der Mittel eingeräumt wird.

Mit den beiden Richtlinien soll Artikel 13 des Vertrags umgesetzt werden. Die erste Richtlinie, mit der ein allgemeiner Rahmen für die Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung festgelegt wird, verbietet Diskriminierungen aus sämtlichen in Artikel 13 genannten Gründen. Mit dem zweiten Richtlinienvorschlag kommt die Kommission den zahlreichen Forderungen nach, Rassismus im allgemeinen – über den Bereich der Beschäftigung hinaus – zu bekämpfen, indem auch Diskriminierungen in anderen in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Bereichen verboten werden. Die Kommission ist der Auffassung, dass es – unabhängig von der Ausarbeitung einer Europäischen Charta der Grundrechte – an der Zeit ist, auf diesem Gebiet tätig zu werden, wie dies auch vom Europäischen Rat in Tampere gefordert wurde.

Mit ihren Maßnahmen setzt die Gemeinschaft ein klares Zeichen und macht unmißverständlich deutlich, dass Diskriminierungen in der Europäischen Union nicht hingenommen werden können.

## ANHANG I

Erklärungen und sonstige einschlägige Dokumente der Organe der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten

- Erklärung des Pariser Gipfels (19. und 20. Oktober 1972)
- Erklärung über die europäische Identität (Kopenhagener Gipfel, 14. Dezember 1973)
- Gemeinsame Grundrechtserklärung (Europäisches Parlament, Rat und Kommission, 5. April 1977)
- Erklärung zur Demokratie (Tagung des Europäischen Rats in Kopenhagen vom 8. April 1978)
- Einheitliche Europäische Akte (Februar 1986)
- Erklärung zu den Menschenrechten (im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und des Rates zusammengetretene Außenminister der EG, 21. Juli 1986)
- Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten (Europäisches Parlament, 12. April 1989)
- Erklärung über die Menschenrechte (Europäischer Rat in Luxemburg, 28. und 29. Juni 1991)
- Entschließung über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung (Rat und im Rat vereinigte Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, 28. November 1991)

- Vertrag über die Europäische Union (Präambel, gemeinsame Bestimmungen sowie die besonderen Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft, die Entwicklungszusammenarbeit, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres)
- Entschließung vom 10. Februar 1994 zur Verfassung der Europäischen Union (Europäisches Parlament, ABl. 1994, C 61, S. 155) (dieser Entschließung ist ein vom Institutionellen Ausschuß des EP angenommener Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union von 1994 als Anhang beigelegt)
- Entschließung vom 6. Mai 1994 zu den Freiheiten und Grundrechten der Frauen (Europäisches Parlament)
- Mitteilung der Kommission über die Berücksichtigung der Wahrung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte in den Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern (KOM(95)216 vom 23. Mai 1995)
- Mitteilung der Kommission über die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union: Von Rom zu Maastricht und danach (KOM(95)567 vom 22. November 1995)
- Bericht der Kommission über die Durchführung der Aktionen zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratie (Durchführungszeitraum: 1995), KOM(96)672 endg.
- Entschließung vom 12. Dezember 1996 zu den Menschenrechten in der Welt im Zeitraum 1995/96 und zur Menschenrechtspolitik der Europäischen Union (Europäisches Parlament)
- Entschließung zu dem Bericht der Kommission über die Durchführung der Aktionen zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratie (Durchführungszeitraum: 1995) (Europäisches Parlament, C4-0095/97)
- Vertrag von Amsterdam (z. B. Artikel 2, 6, 7, 11, 46 und 49 EUV und Artikel 12, 13, 17, 136, 141 EGV)
- Entschließung vom 19. Dezember 1997 zur Schaffung einer einheitlichen Koordinierungsstruktur innerhalb der Kommission mit Zuständigkeit für Fragen der Menschenrechte und der Demokratisierung (Europäisches Parlament, A4-0393/97).
- Tagung des Europäischen Rates am 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg, Schlußfolgerungen des Vorsitzes
- Entschließung zur Achtung der Menschenrechte in der Europäischen Union (1996) (Europäisches Parlament) (A4-0034/98)
- Tagung des Europäischen Rates am 15. und 16. Juni 1998 in Cardiff, Schlußfolgerungen des Vorsitzes
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 12. März 1998 - Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung: die Herausforderungen der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten, KOM(98) 146 endg.
- Gemeinsamer Standpunkt vom 25. Mai 1998 - vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt - betreffend die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit und die verantwortungsvolle Staatsführung in Afrika
- Erklärung des Europäischen Rates vom 10. Dezember 1998 zum 50jährigen Bestehen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte
- Verordnung (EG) Nr. 975/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen (ABl. L 120 vom 8.5.99, S. 8)
- Verordnung (EG) Nr. 976/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von anderen als die Entwicklungszusammenarbeit betreffenden Gemeinschaftsmaßnahmen, die im Rahmen der Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Drittländern beitragen (ABl. L 120 vom 8.5.99, S. 8)
- Bericht Barros Moura über die Menschenrechte in der Welt (1997-1998) und die Politik der EU auf dem Gebiet der Menschenrechte (A4-0410/98, Europäisches Parlament)
- Bericht Schaffner über die Achtung der Menschenrechte in der EU 1997 (A4-0468/98, Europäisches Parlament)
- Tagung des Europäischen Rates am 3. und 4. Juni 1999 in Köln, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, insbesondere Beschluß des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union

**ANHANG II**

Einschlägige Dokumente der Organe der Europäischen Union zu den Diskriminierungsmerkmalen Behinderung, Rasse, ethnische Herkunft, Alter und sexuelle Ausrichtung

**BEHINDERUNG*****Entschließungen***

Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 21. Dezember 1981 über die soziale Integration der Behinderten (ABl. C 347 vom 31. Dezember 1981)

Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 31. Mai 1990 über die Eingliederung von behinderten Kindern und Jugendlichen in allgemeine Bildungssysteme (ABl. C 162 vom 3. Juli 1990)

Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Menschenrechten behinderter Menschen (ABl. C 17 vom 22. Januar 1996)

Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Rechten behinderter Menschen (A4-0391/96)

Entschließung des Europäischen Parlaments zur Chancengleichheit für behinderte Menschen (A4-0044/97)

Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 20. Dezember 1996 zur Chancengleichheit für Behinderte (ABl. C 12 vom 13. Januar 1997)

***Beschlüsse und Entscheidungen***

Beschluß 88/231/EWG des Rates vom 18. April 1988 über ein zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft zugunsten der Behinderten (HELIOS) (ABl. L 104 vom 23. April 1988)

Beschluß 93/136/EWG vom 25. Februar 1993 über ein drittes Aktionsprogramm der Gemeinschaft zugunsten der Behinderten (HELIOS II 1993-1996) (ABl. L 234 vom 17. September 1993)

Entscheidung 93/512/EWG des Rates vom 21. September 1993 über eine Technologie-Initiative der Gemeinschaft für Behinderte und ältere Menschen (TIDE) (1993-1994) (ABl. L 240 vom 25. September 1993)

***Empfehlungen***

Empfehlung 86/379/EWG des Rates vom 24. Juli 1986 zur Beschäftigung von Behinderten in der Gemeinschaft (ABl. L 225 vom 12. Dezember 1986)

***Berichte***

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung und die Ergebnisse des HELIOS-Programms (1988-1991) (SEK/92/1206 endg.)

Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschu der Regionen über die Bewertung des dritten Aktionsprogramms der Gemeinschaft zugunsten der Behinderten (HELIOS II 1993-1996) (KOM(98)0015 endg.)

***Schlußfolgerungen***

Schlußfolgerungen des Rates über die Beschäftigung von Behinderten in der Gemeinschaft (ABl. C 173 vom 12. Juni 1989)

***Mitteilungen***

Mitteilung der Kommission zur Chancengleichheit für behinderte Menschen – Eine neue Strategie der Europäischen Gemeinschaft in der Behindertenthematik (KOM(96)406 endg.)

**RASSE ODER ETHNISCHE HERKUNFT*****Entschließungen***

Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 29. Mai 1990 zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ABl. C 157 vom 27. Juni 1990)

Entschließung zu Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und Antisemitismus (Europäisches Parlament, B4-0261/94)

Entschließung zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus (Europäisches Parlament, B4-1239/95)

Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 5. Oktober 1995 zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Beschäftigungs- und Sozialbereich

Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 23. Juli 1996 betreffend das Europäische Jahr gegen Rassismus (1997) (ABl. C 237 vom 15. August 1996)

Entschließung des Europäischen Parlaments zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus und zu den Resultaten des Europäischen Jahrs gegen Rassismus (1997) (ABl. C 56 vom 23. Februar 1998)

### **Erklärungen**

Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit von 1986 (ABl. C 158 vom 25. Juni 1986)

Erklärung zu Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Tagung des Europäischen Rats in Dublin am 25. und 26. Juni 1990)

Erklärung zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Tagung des Europäischen Rats in Maastricht am 9. und 10. Dezember 1991)

Gemeinsame Erklärung der Sozialpartner zur Verhütung der Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sowie zur Förderung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (Oktober 1995)

Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 24. November 1997 betreffend die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus im Bereich der Jugendarbeit (ABl. C 368 vom 5. Dezember 1997)

Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 16. Dezember 1997 betreffend die Anerkennung der Vielfalt und die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ABl. C 1 vom 3. Januar 1998)

### **Verordnungen**

Verordnung (EG) Nr. 1035/97 des Rates vom 2. Juni 1997 zur Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ABl. L 151 vom 10. Juni 1997)

### **Schlußfolgerungen des Europäischen Rates**

Tagung des Europäischen Rates am 24. und 25. Juni 1994 in Korfu, Schlußfolgerungen des Vorsitzes zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Tagung des Europäischen Rates am 9. und 10. Dezember 1994 in Essen, Schlußfolgerungen des Vorsitzes zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Tagung des Europäischen Rates am 25. und 26. Juni 1995 in Cannes, Schlußfolgerungen des Vorsitzes zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Tagung des Europäischen Rates am 15. und 16. Dezember 1995 in Madrid, Schlußfolgerungen des Vorsitzes zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Tagung des Europäischen Rates am 21. und 22. Juni 1996 in Florenz, Schlußfolgerungen des Vorsitzes zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Tagung des Europäischen Rates am 13. und 14. Dezember 1996 in Dublin, Schlußfolgerungen des Vorsitzes zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

### **Mitteilungen**

Vorschlag für einen Beschluß des Rates, 1997 zum Europäischen Jahr gegen Rassismus zu erklären (KOM(95)653 endg.)

Mitteilung der Kommission, Ein Aktionsplan gegen Rassismus (KOM(98)183 endg.)

### **Sonstiges**

Gemeinsame Maßnahme vom 15. Juli 1996 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Berichte des Beratenden Ausschusses zum Thema Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Kahn-Ausschuß) für die Tagungen des Europäischen Rats in Essen, Cannes, Madrid und Florenz

### **ALTER**

#### **Empfehlung**

Empfehlung 82/857/EWG des Rates vom 10. Dezember 1982 zu den Grundsätzen für ein gemeinsames Vorgehen betreffend die Altersgrenze (ABl. L 357 vom 18. Dezember 1982)



**Berichte**

Bericht der Kommission an den Rat über die Verwirklichung der Empfehlung des Rates vom 10. Dezember 1982 zu den Grundsätzen für ein gemeinsames Vorgehen betreffend die Altersgrenze (KOM/86/365 endg.)

Bericht der Kommission über die Verwirklichung der Empfehlung 82/857/EWG des Rates vom 10. Dezember 1982 zu den Grundsätzen für ein gemeinsames Vorgehen betreffend die Altersgrenze in den Mitgliedstaaten (SEK(92)2288 endg.)

**SEXUELLE AUSRICHTUNG****Entschließungen**

Entschließung des Europäischen Parlaments zur sexuellen Diskriminierung am Arbeitsplatz (ABl. C 104 vom 16. April 1984)

Entschließung des Europäischen Parlaments zur Diskriminierung von Transsexuellen (ABl. C 256 vom 9. Oktober 1989)

Entschließung des Europäischen Parlaments zur Gleichberechtigung von Schwulen und Lesben in der EG (ABl. C 61 vom 28. Februar 1994)

**Erklärungen**

Erklärung des Rates vom 19. Dezember 1991 zur Durchführung der Empfehlung der Kommission zum Schutz der Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz, einschließlich des Verhaltenskodex gegen sexuelle Belästigung (ABl. C 27 vom 4. Februar 1992)

**ANHANG III**

Wichtigste völkerrechtliche Verträge zum Schutz der Menschenrechte und EU-Mitgliedstaaten, die diesen nicht beigetreten sind (aus: „Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000<sup>11)</sup>)

|         | A | Be | Dk | FIN | F | De | GR | IRL | IT | Lux | NL | P | E | S | UK |         |
|---------|---|----|----|-----|---|----|----|-----|----|-----|----|---|---|---|----|---------|
| UN<br>O |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   |    | UN<br>O |
| 1       |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   |    | 1       |
| 2       |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   |    | 2       |
| 3       |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   |    | 3       |
| 4       |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   |    | 4       |
| 5       |   | x  |    |     |   |    |    | x   |    |     |    |   |   |   |    | 5       |
| 6       |   |    |    |     |   |    |    | x   |    |     |    |   |   |   |    | 6       |
| 7       |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   | x  | 7       |
| 8       |   | x  |    |     | x |    |    |     |    |     |    |   |   |   | x  | 8       |
| 9       |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   |    | 9       |
| 10      |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   |    | 10      |
| 11      |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   | x |   | x  | 11      |
| 12      |   | x  | x  |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   | x  | 12      |
| 13      |   | x  |    |     |   | x  |    | x   |    |     | x  | x | x |   | x  | 13      |
| 14      |   |    |    |     | x |    | x  |     |    |     |    |   | x |   | x  | 14      |
| 15      |   |    |    |     | x |    | x  |     |    |     |    |   | x |   |    | 15      |
| 16      |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   |    | 16      |
| 17      |   |    |    |     |   |    | x  |     |    |     |    |   |   |   |    | 17      |
| 18      | x | x  |    | x   | x | x  | x  | x   |    | x   |    | x | x | x | x  | 18      |
| 19      |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   |    | 19      |

<sup>11</sup> Von der Europäischen Kommission gefördertes Projekt des Europäischen Hochschulinstituts zum 50jährigen Bestehen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte - Oktober 1998

|    |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|----|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 20 |   |   |   |   |   |   |   |   | x |   |   |   |   |   |   | 20 |
| 21 |   |   |   |   |   |   |   |   | x |   |   | x |   |   |   | 21 |
| 22 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 22 |
| 23 | x | x |   |   | x | x |   | x |   | x |   | x | x |   | x | 23 |
| 24 |   | x | x |   |   | x |   |   |   | x |   |   | x |   | x | 24 |
| 25 | x | x | x |   | x | x |   | x |   | x | x |   | x |   | x | 25 |
| 26 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |   | x | 26 |
| 27 | x | x | x |   | x | x | x | x | x | x |   | x | x | x | x | 27 |
| 28 |   | x |   |   | x |   | x | x |   | x | x | x |   | x |   | 28 |

**ANHANG III*****Vereinte Nationen***

- 1) Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
- 2) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
- 3) Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
- 4) Übereinkommen über die Rechte des Kindes
- 5) Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
- 6) Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
- 7) Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte
- 8) Zweites Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte

***Europarat***

- 9) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (ETS Nr. 5) in der durch das Protokoll Nr. 2 (ETS Nr. 44) vom 6. Mai 1963 ergänzten und durch die Protokolle Nr. 3 (ETS Nr. 45) vom 6. Mai 1963, Nr. 5 (ETS Nr. 55) vom 20. Januar 1966 und Nr. 8 (ETS Nr. 118) vom März 1985 geänderten Fassung (EMRK)
- 10) Das Zusatzprotokoll zur EMRK (ETS Nr. 9) betrifft u. a. das Recht auf Eigentum, das Recht auf Bildung, das Recht auf freie Meinungsäußerung bei der Wahl sowie die Geltung der EMRK in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten.
- 11) Protokoll Nr. 4 zur EMRK, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind (ETS Nr. 46)
- 12) Protokoll Nr. 6 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe (ETS Nr. 114)
- 13) Das Protokoll Nr. 7 zur EMRK (ETS Nr. 117) betrifft u. a. die Rechte von Ausländern, die ihren rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Staates haben, sowie die Rechtsweggarantie in Strafsachen.
- 14) Das Protokoll Nr. 9 zur EMRK (ETS Nr. 140) betrifft die Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.
- 15) Mit dem Protokoll Nr. 10 zur EMRK (ETS Nr. 146) wurde Artikel 32 EMRK geändert, um die dort vorgesehene Zweidrittelmehrheit herabzusetzen.
- 16) Das Protokoll Nr. 11 zur EMRK (ETS Nr. 155) betrifft die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus.
- 17) Das Europäische Übereinkommen über die an Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen (ETS Nr. 67) betrifft bestimmte Befreiungen und Erleichterungen für die an diesen Verfahren teilnehmenden Personen.
- 18) Das Europäische Übereinkommen über die an Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen (ETS Nr. 161) regelt im Hinblick auf das Protokoll Nr. 11 bestimmte Befreiungen und Erleichterungen für die an diesen Verfahren teilnehmenden Personen.
- 19) Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (ETS Nr. 126)
- 20) Das Protokoll Nr. 1 zum Übereinkommen zur Verhütung von Folter (ETS Nr. 151) betrifft den Beitritt von Staaten, die nicht Mitgliedstaaten des Europarats sind.

- 21) Das Protokoll Nr. 2 zum Übereinkommen zur Verhütung von Folter (ETS Nr. 152) betrifft die Neuwahl der Mitglieder des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter.
- 22) Europäische Sozialcharta (ESC) (ETS, Nr. 35)
- 23) Das Zusatzprotokoll zur ESC (ETS Nr. 128) betrifft die Erweiterung der in der ESC vorgesehenen sozialen und wirtschaftlichen Rechte.
- 24) Das Ergänzungsprotokoll zur ESC (ETS Nr. 142) sieht Maßnahmen zur Verbesserung des Überwachungsverfahrens vor.
- 25) Zusatzprotokoll zur ESC über die Schaffung eines Systems kollektiver Beschwerden (ETS Nr. 158)
- 26) Europäische Sozialcharta (revidierte Fassung) (ETS Nr. 163)
- 27) Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (ETS Nr. 148)
- 28) Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (ETS 157)

#### ANHANG IV

Einige einschlägige IAO-Übereinkommen

|     | A | Be | Dk | FIN | F | De | GR | IRL | IT | Lux | NL | P | E | S | UK |
|-----|---|----|----|-----|---|----|----|-----|----|-----|----|---|---|---|----|
| IAO |   |    |    |     |   |    |    |     |    |     |    |   |   |   |    |
| 111 | x | x  | x  | x   | x | x  | x  |     | x  |     | x  | x | x | x |    |
| 142 | x |    | x  | x   | x | x  | x  | x   | x  |     | x  | x | x | x | x  |
| 159 |   |    | x  | x   | x | x  | x  | x   |    |     | x  |   | x | x |    |

#### IAO-ÜBEREINKOMMEN

- Übereinkommen 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958.
- Übereinkommen 142 über die Berufsberatung und die Berufsbildung im Rahmen der Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975.
- Übereinkommen 159 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1985.

#### ANHANG V

VERFASSUNGSRECHTLICHE BESTIMMUNGEN ZUR BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNGEN AUS GRÜNDEN DER RASSE, DER ETHNISCHEN HERKUNFT, DER RELIGION ODER DER WELTANSCHAUUNG, EINER BEHINDERUNG<sup>12</sup>, DES ALTERS ODER DER SEXUELLEN AUSRICHTUNG

| Mitgliedstaat | Verfassungsrechtliche Bestimmung                | Erfasste Diskriminierungsgründe                                          | Auf dem Rechtsweg durchsetzbares Recht     |
|---------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Belgien       | Artikel 10, 11 und 191 der Verfassung           | Allgemeiner Gleichheitssatz                                              | Uneingeschränkte Wirksamkeit <sup>13</sup> |
| Dänemark      | Artikel 70 der Verfassung                       | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung              | Uneingeschränkte Wirksamkeit               |
| Deutschland   | Artikel 3 der Verfassung                        | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung | Uneingeschränkte Wirksamkeit               |
| Griechenland  | Artikel 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 und 2 der Verfassung | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung              | Uneingeschränkte Wirksamkeit               |
| Spanien       | Artikel 14 der Verfassung                       | Rasse oder ethnische Her-                                                | Uneingeschränkte Wirk-                     |

<sup>12</sup> In den meisten Mitgliedstaaten gibt es verfassungsrechtliche Bestimmungen über die Eingliederung Behinderter, die jedoch nicht in dieser Tabelle aufgeführt sind.

<sup>13</sup> Uneingeschränkte Wirksamkeit bedeutet, dass die Bestimmung rechtlich verbindlich ist und ein gerichtlich durchsetzbarer Entschädigungsanspruch besteht.

|                        |                                                             |                                                                                                  |                                          |
|------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
|                        |                                                             | kunft, Religion oder Weltanschauung <sup>14</sup>                                                | samkeit                                  |
| Frankreich             | Artikel 2 der Verfassung                                    | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung                                      | Uneingeschränkte Wirksamkeit             |
| Irland                 | Artikel 40 der Verfassung                                   | Allgemeiner Gleichheitssatz                                                                      | Uneingeschränkte Wirksamkeit             |
| Italien                | Artikel 3 der Verfassung                                    | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung <sup>15</sup>                        | Uneingeschränkte Wirksamkeit             |
| Luxemburg              | Artikel 11 der Verfassung                                   | Allgemeiner Gleichheitssatz                                                                      | Eingeschränkte Wirksamkeit <sup>16</sup> |
| Niederlande            | Artikel 1 der Verfassung                                    | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung <sup>17</sup>                        | Uneingeschränkte Wirksamkeit             |
| Österreich             | Artikel 7 Abs. 1 der Verfassung                             | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung                         | Eingeschränkte Wirksamkeit               |
| Portugal               | Artikel 13 der Verfassung                                   | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung                                      | Uneingeschränkte Wirksamkeit             |
| Finnland               | Abschnitt 5 der Verfassung                                  | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung und Alter <sup>18</sup> | Eingeschränkte Wirksamkeit               |
| Schweden               | Kapitel 2 Artikel 1 Abs. 6, 15 und 20 Abs. 6 der Verfassung | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung                                      | Eingeschränkte Wirksamkeit               |
| Vereinigtes Königreich | Keine geschriebene Verfassung                               |                                                                                                  |                                          |

## ANHANG VI

SONSTIGE (AUSSER STRAFRECHTLICHEN) VORSCHRIFTEN ZUR BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNGEN AUS GRÜNDEN DER RASSE, DER ETHNISCHEN HERKUNFT, DER RELIGION ODER DER WELTANSCHAUUNG, EINER BEHINDERUNG<sup>19</sup>, DES ALTERS ODER DER SEXUELLEN AUSRICHTUNG

| Mitgliedstaat | Gesetzliche oder tarifvertragliche Regelungen                                                   | Erfasste Diskriminierungsgründe                                                   | Geltungsbereich |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Belgien       | Tarifvertrag vom 6. Dezember 1983 über die Einstellung und Auswahl von Arbeitnehmern            | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Alter                | Beschäftigung   |
| Dänemark      | Gesetz Nr. 459 vom 12. Juni 1996 über das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf | Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, sexuelle Ausrichtung | Beschäftigung   |

14 Der Artikel ist allgemein formuliert, so dass die Auffassung, der Artikel erfasse auch Diskriminierungen aus Gründen einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, durchaus vertretbar ist.

15 Siehe Fußnote 8.

16 Eingeschränkte Wirksamkeit bedeutet, dass der verfassungsrechtlichen Bestimmung allgemeine Grundsätze zu entnehmen sind.

17 Vgl. Fußnote 8.

18 Diskriminierungen aus Gründen der sexuellen Ausrichtung sind implizit miteinbezogen.

19 In der Tabelle sind nur Rechtsvorschriften verzeichnet, nach denen die Diskriminierung Behinderter verboten ist. Die Eingliederung Behinderter wird in mehreren Mitgliedstaaten durch Beschäftigungsverpflichtungen oder Quotenregelungen (Deutschland, Griechenland, Spanien, Italien, Luxemburg, Niederlande und Österreich), in anderen hingegen durch Zuschüsse an die Arbeitgeber gefördert.

|                           |                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                         |                                                                                                                             |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                           | usw.                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                         |                                                                                                                             |
| Deutschland               | Beamten-gesetze, Be-<br>triebsverfassungsgesetz<br>(BetrVG)                                                                                                                                                                               | Rasse oder ethnische Her-<br>kunft, Religion oder Welt-<br>anschauung                                                   | Beschäftigung                                                                                                               |
| Griechenland              | Kein Antidiskriminie-<br>rungsgesetz                                                                                                                                                                                                      | -                                                                                                                       | -                                                                                                                           |
| Spanien                   | Arbeitnehmerstatut<br>(„Estatuto de los Trabaja-<br>dores“) <sup>20</sup>                                                                                                                                                                 | Rasse oder ethnische Her-<br>kunft, Religion oder Welt-<br>anschauung, Alter                                            | Beschäftigung                                                                                                               |
| Frankreich                | Arbeitsgesetzbuch                                                                                                                                                                                                                         | Rasse oder ethnische Her-<br>kunft, Religion oder Welt-<br>anschauung, Behinderung,<br>sexuelle Ausrichtung             | Beschäftigung                                                                                                               |
| Irland <sup>21</sup>      | Gesetz über die Gleichbe-<br>rechtigung im Erwerbsle-<br>ben („Employment Equal-<br>ity Act“), 1998                                                                                                                                       | Rasse oder ethnische Her-<br>kunft, Religion oder Welt-<br>anschauung, Behinderung,<br>Alter, sexuelle Ausrich-<br>tung | Beschäftigung                                                                                                               |
| Italien                   | Gesetz Nr. 300 vom 20.<br>Mai 1970 (Arbeitnehmer-<br>statut) und Gesetz Nr. 40<br>vom 6. März 1998                                                                                                                                        | Rasse oder ethnische Her-<br>kunft, Religion oder Welt-<br>anschauung                                                   | Beschäftigung (Arbeit-<br>nehmerstatut) und Zu-<br>gang zu Dienstleistungen<br>und Waren (Gesetz<br>Nr.40).                 |
| Luxemburg                 | Kein Antidiskriminie-<br>rungsgesetz                                                                                                                                                                                                      | -                                                                                                                       | -                                                                                                                           |
| Niederlande <sup>22</sup> | Gleichbehandlungsgesetz<br>(1994)                                                                                                                                                                                                         | Rasse oder ethnische Her-<br>kunft, Religion oder Welt-<br>anschauung, sexuelle Aus-<br>richtung                        | Beschäftigung, Ausbil-<br>dungs- und Berufsbera-<br>tung sowie Zugang zu<br>Waren und Dienstleistun-<br>gen                 |
| Österreich                | Einführungsgesetz zu den<br>Verwaltungsverfahrensges-<br>etzen                                                                                                                                                                            | Rasse oder ethnische Her-<br>kunft, Religion oder Welt-<br>anschauung                                                   | Betreten von Orten oder<br>Inanspruchnahme von<br>Dienstleistungen, die für<br>den öffentlichen Ge-<br>brauch bestimmt sind |
| Portugal                  | Kein Antidiskriminie-<br>rungsgesetz                                                                                                                                                                                                      | -                                                                                                                       | -                                                                                                                           |
| Finnland                  | Gesetz über Arbeitsverträ-<br>ge                                                                                                                                                                                                          | Rasse oder ethnische Her-<br>kunft, Religion oder Welt-<br>anschauung, Alter, sexu-<br>elle Ausrichtung                 | Beschäftigung                                                                                                               |
| Schweden                  | Arbeitnehmerschutzgesetz<br>(1982), Gesetz über ethni-<br>sche Diskriminierung<br>(1999), Gesetz über die<br>Diskriminierung Behin-<br>deter (1999), Gesetz über<br>Diskriminierungen auf-<br>grund der sexuellen Aus-<br>richtung (1999) | Rasse oder ethnische Her-<br>kunft, Religion oder Welt-<br>anschauung, Behinderung,<br>sexuelle Ausrichtung             | Beschäftigung                                                                                                               |
| Vereinigtes Königreich    | Race Relations Act (Ge-<br>setz über die Beziehungen                                                                                                                                                                                      | Rasse oder ethnische Her-<br>kunft, Religion oder Welt-                                                                 | Beschäftigung, allgemei-<br>ne und berufliche Bil-                                                                          |

20 in der durch das Königliche Dekret Nr. 1/1995 vom 25. März 1995 geänderten Fassung

21 Ein gesetzliches Diskriminierungsverbot im Bildungsbereich, im Bereich des Zugangs zu Waren und Dienstleistungen sowie im Bereich Eigentumsveräußerung und Wohnung, das dieselben Diskriminierungsgründe erfaßt wie der Employment Equality Act (Equal Status Bill) wurde am 15. April 1999 im Parlament eingebracht.

22 Gesetzentwürfe, die Diskriminierungen aufgrund des Alters verbieten, werden zur Zeit ausgearbeitet.

|  |                                                                                                                              |                         |                                                                                                    |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | zwischen den Rassen)<br>1976 und Disability Dis-<br>crimination Act (Gesetz<br>über die Diskriminierung<br>Behinderter) 1995 | anschauung, Behinderung | dung, Zugang zu Waren<br>und Dienstleistungen,<br>Verwaltung und Veräuße-<br>rung von Grundstücken |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|

## Anlage 2

## KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.11.1999

KOM (99) 567 endg.

1999/0251 /CNS)

**Vorschlag für einen Beschluss des Rates über ein  
Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung  
von Diskriminierungen (2001 – 2006)**

**BEGRÜNDUNG****DIE STRATEGIE DER GEMEINSCHAFT ZUR BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNGEN**

1. Artikel 13 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Amsterdam ermöglicht nunmehr angemessene Maßnahmen der Gemeinschaft 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. Er kann durch die Erfassung neuer Diskriminierungsformen zu den anhaltenden Bemühungen der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern beitragen. Der geänderte Vertrag verleiht den Maßnahmen der Gemeinschaft in einem Bereich mit einem gewissen gesetzgeberischen Besitzstand (Geschlechterproblematik), in dem sich eine fruchtbare Zusammenarbeit mit der Bürgergesellschaft (insbesondere in Bezug auf Geschlechterproblematik, Behinderungen, Bekämpfung von Rassismus) entwickelt hat, einen neuen und bedeutenden Auftrieb.
2. Um Diskriminierungen zu bekämpfen, muss die Gemeinschaft im Rahmen einer koordinierten und integrierten Strategie alle ihr zu Gebote stehenden Mittel einsetzen. Rechtsvorschriften sind ein wesentlicher, aber nicht der einzige Bestandteil dieser Strategie. Jahrzehntelange Bemühungen der Gemeinschaft um eine Förderung der Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern haben gezeigt, dass Fortschritte bei der Bekämpfung von Diskriminierungen nur erzielt werden können, wenn sich auch die Verhaltensweisen und Einstellungen ändern und alle betroffenen Akteure mobilisiert werden. Die Anstrengungen der Gemeinschaft in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter wie auch Initiativen in Bezug auf Behinderungen und Rassismus haben ferner verdeutlicht, dass praktische Maßnahmen, die die Entscheidungsträger aus Politik und Praxis in die Lage versetzen, ihre Erfahrungen mit denen anderer zu vergleichen und einander gegenüberzustellen, eine wirksame Bekämpfung von Diskriminierungen fördern und ein Anstoß für die Entwicklung geeigneter politischer Konzepte sein können.
3. Die Gemeinschaft kann und sollte daher in Ergänzung ihrer Gesetzgebungstätigkeit diese transnationale Zusammenarbeit weiter fördern. Die Kommission schlägt somit als Teil ihres Pakets von Antidiskriminierungsvorschlägen und ihrer beiden Richtlinienentwürfe zu Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich und Diskriminierungen aus Gründen von Rasse und ethnischer Herkunft ein gezieltes Aktionsprogramm vor, um die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Entwicklung von Konzepten für Politik und Praxis der Bekämpfung von Diskriminierungen zu unterstützen, und zwar durch eine Mobilisierung der Akteure in den Mitgliedstaaten und durch Förderung des Austauschs von Informationen und vorbildlichen Lösungen.
4. Angesichts der Absicht der Kommission, mit zielgerichteten Maßnahmen im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern fortzufahren und eine geschlechtsspezifische Dimension in andere Tätigkeiten einzubeziehen, wird sich dieses Programm nicht speziell mit Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts befassen, sondern sich stattdessen auf die übrigen in Artikel 13 genannten Diskriminierungsformen konzentrieren. Es wird die besonderen, aber auch ähnliche Erfahrungen, die mit der Bekämpfung von Diskriminierungen aus verschiedenen Gründen gemacht wurden, und die hierzu entwickelten Methoden berücksichtigen. Damit wird es den betroffenen Akteuren ein gemeinsames effektiveres Handeln ermöglichen, für die Verbreitung vorbildlicher Lösungen sorgen und die Entwicklung einer integrierten und koordinierten Zusammenarbeit erleichtern, die sich auf alle Bereiche und alle Diskriminierungsformen erstreckt. Die im vorgeschlagenen Aktionsprogramm berücksichtigten Diskriminierungsformen sind nicht hierarchisch gegliedert: vorgegangen werden soll global gegen Diskriminierungen aller Art und nicht gegen einzelne Ausprägungen; dabei ist gegebenenfalls eine geschlechtsspezifische Dimension einzubeziehen.
5. Nach wie vor sind für die Bekämpfung von Diskriminierungen in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Das vorgeschlagene Gemeinschaftsprogramm soll nicht dazu dienen, die Maßnahmen, die bereits auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene getroffen werden, zu unterstützen, sondern vielmehr EU-weit die Wirksamkeit dieser Maßnahmen verstärken. Zu diesem Zweck kombiniert das Programm die Unterstützung le-

gislativer Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen mit einer breiter angelegten Förderung sowohl einer diskriminierungsfreien, auf einer positiven Einstellung gegenüber dem Anderssein beruhenden Praxis als auch eines langfristiger angelegten Wandels der Einstellungen. Zur Förderung des Verständnisses und zur Weiterentwicklung der Verhaltensweisen setzt es in erster Linie auf transnationale Zusammenarbeit. Folglich können Projekte, die hauptsächlich auf die Umsetzung lokaler, regionaler oder nationaler politischer Konzepte und weniger auf die transnationale Verbreitung vorbildlicher Lösungen abzielen, nicht aus dem Programm gefördert werden, soweit es um die normale Abwicklung dieser Projekte geht. Die Mitgliedstaaten werden eine wichtige Rolle durch ihre Mitarbeit in dem gemäß Artikel 6 eingerichteten Ausschuss spielen.

6. Die Gemeinschaft engagiert sich bereits für die Bekämpfung von Diskriminierungen. Insbesondere geht sie im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie und des Europäischen Sozialfonds und seiner Initiativen (INTEGRA und künftig EQUAL) gegen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt vor. Ebenso gibt es schon eine lange Tradition von Anstrengungen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, sowohl über zielgerichtete Maßnahmen als auch über die Einbeziehung der Gleichstellung in andere Politikbereiche. Das vorgeschlagene Programm berücksichtigt diese Bemühungen und baut darauf auf, wobei es davon ausgeht, dass Diskriminierungen über den Arbeitsmarkt hinausreichen und nach einem integrierten und koordinierten Ansatz verlangen. Dieser soll mit anderen EU-Strategien, Instrumenten und Aktionen, die zur Bekämpfung von Diskriminierung beitragen können, abgestimmt sein und diese ergänzen.

## **DIE PROGRAMMSTRATEGIE**

7. Die aus den früheren und den laufenden Initiativen und Programmen zur Gleichstellung der Geschlechter, zu Behinderungen und zu Rassismus gewonnene Erfahrung zeigt, dass der Mehrwert eines Gemeinschaftsprogramms in diesen Bereichen darin besteht, dass es die Entwicklung von Rechtsvorschriften sowie von politischen Konzepten in einem europäischen Rahmen durch die Förderung des Wissens, die Erweiterung der Handlungskompetenzen der Akteure sowie die Sensibilisierung unterstützen kann.
8. Die Evaluierung der abgeschlossenen Initiativen läßt ebenso wie die im Rahmen der Vorbereitungsmaßnahmen für dieses Programm durchgeführte Analyse darauf schließen, dass sich das Programm, um mit beschränkten Mitteln die größtmögliche Wirkung zu erzielen, auf gezielte Einzelmaßnahmen konzentrieren muss. Es müssen Zielakteure mitarbeiten, die in der Lage sind, durch den Austausch ihrer jeweiligen Erfahrungen Synergieeffekte zu gewährleisten und Entwicklungen in Politik und Praxis der Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Die Strategie besteht daher darin, die transnationale Zusammenarbeit mit und zwischen diesen Akteuren im Bereich einiger Schlüsselthemen zu fördern, die auf EU-Ebene relevant erscheinen. Derartige Themen könnten einer Beteiligung an Entscheidungsprozessen entgegenstehen, ebenso dem Zugang zu Waren und Dienstleistungen, einer Methodik des Mainstreaming und der Überwachung, der Mobilisierung staatlicher Stellen usw. Um sicherzustellen, dass es sich bei den erfaßten Themen weiterhin um diejenigen handelt, die innerhalb der Mitgliedstaaten von vorrangigem Interesse sind, ist es wesentlich, dass sie vom Programmausschuss regelmäßig überprüft werden.
9. Zu den einzubeziehenden Zielakteuren gehören beispielsweise Entscheidungsträger aus nationalen, regionalen oder lokalen Behörden, unabhängige, mit der Bekämpfung von Diskriminierungen befaßte Stellen, Nichtregierungsorganisationen, Sozialpartner, Forschungsinstitute, Medien, Meinungsbildner, soziale Einrichtungen, Justiz- und Polizeibehörden. Ebenso sollen Organisationen, die sich auf europäischer Ebene gegen Diskriminierungen engagieren und/oder sich für diskriminierte Personen einsetzen, als wichtige Partner an dem Programm beteiligt werden.

## **ZIELE**

10. Es lassen sich drei Hauptziele ausmachen: erstens, einen Beitrag dazu zu leisten, dass Umfang und Ursachen von Diskriminierungen in der Gemeinschaft sowie die Wirksamkeit von Gegenmaßnahmen untersucht und bewertet werden; zweitens, diejenigen, die sich in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene im Kampf gegen Diskriminierungen engagieren, bei der Entwicklung ihrer Handlungskompetenzen zu unterstützen; und drittens, die Werte und Verhaltensweisen, die der Bekämpfung von Diskriminierungen zugrunde liegen, zu fördern und die Praktiker sowie diejenigen, die Einfluß auf die Meinungsbildung haben, damit bekanntzumachen.

## **AKTIONEN**

11. Zur Erreichung dieser Ziele sind die Programmtätigkeiten in drei nebeneinander bestehende Aktionsbereiche unterteilt, wobei der unterschiedliche Erfahrungsstand bei der Bekämpfung der verschiedenen Formen von Diskriminierungen berücksichtigt wird:
  - a) Aktionsbereich 1: Förderung eines besseren Verständnisses der Diskriminierungsproblematik durch mehr Sachkenntnis und verbesserte Erfassungsmethoden sowie durch Bewertung der Wirksamkeit von Gesetzgebung, Politik und Praxis. Hierfür müssen statistische Grundlagen, Benchmarks und Indikatoren



erarbeitet werden, die eine Beurteilung der Effektivität von Antidiskriminierungsmaßnahmen ermöglichen; auch müssen die Maßnahmen analysiert und bewertet und die gewonnenen Erkenntnisse bekanntgemacht werden.

- b) Aktionsbereich 2: Entwicklung der Fähigkeit der Zielakteure, effektiv gegen Diskriminierungen vorzugehen, auch durch Förderung des Bürgerdialogs als notwendige Stütze der Entwicklung politischer Konzepte auf europäischer Ebene. Hierzu gehört zum einen, aufbauend auf den bereits in den Mitgliedstaaten gemachten Erfahrungen, die Unterstützung des transnationalen Austauschs von Informationen und vorbildlichen Lösungen zwischen den Zielakteuren. Die Gemeinschaft sollte nur Aktionen unterstützen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem transnationalen Austausch stehen: die Projekte, die Gegenstand dieses Informationsaustauschs sind, müssen aus nationalen Quellen finanziert werden. Im Rahmen dieses Aktionsbereichs können zum anderen auch wichtige, auf Gemeinschaftsebene tätige Netze von Organisationen eine Basisfinanzierung erhalten, damit sie einen sinnvollen Beitrag zur Entwicklung einer europäischen Antidiskriminierungspolitik leisten können
- c) Aktionsbereich 3: Förderung von Sensibilisierungsmaßnahmen, insbesondere um die EU-Dimension der Bekämpfung von Diskriminierungen herauszustellen und um die Programmergebnisse bekanntzumachen. Dazu gehören Kommunikationstätigkeiten, Veröffentlichungen, Kampagnen, Konferenzen und Veranstaltungen zur Förderung der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der einschlägigen rechtspolitischen Ziele. Um die öffentliche Meinung generell zu beeinflussen, konzentriert sich das Programm auf die Sensibilisierung derjenigen, die Einfluß auf die öffentliche Meinung haben, um so einen gesellschaftlichen Wandel zu bewirken.

## KOMPLEMENTARITÄT

12. Alle EU-Aktionen müssen aufeinander abgestimmt sein und sich gegenseitig ergänzen, damit es nicht zu Überschneidungen kommt und aus den erzielten Ergebnissen der größtmögliche Nutzen gezogen werden kann.
  - Das Programm wird sich nicht speziell mit Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts befassen, sollte jedoch unbedingt Nutzen aus den bereits vorliegenden Erkenntnissen aus einschlägigen Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten ziehen und bei Untersuchung anderer Diskriminierungsformen eine geschlechtsspezifische Dimension einbeziehen. Daher ist eine enge Verbindung herzustellen zu künftigen Aktionen zur Gleichstellung von Frauen und Männern.
  - Besonders ist auch auf die Gewährleistung der größtmöglichen Synergie mit der Gemeinschaftsinitiative EQUAL zu achten, die ein Schlüsselinstrument für die Förderung einer Politik der Überwindung von Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich sein wird. Mit dem beschäftigungsbezogenen Teil des Programms werden daher vorwiegend Projekte gefördert, für die im Rahmen von EQUAL keine Unterstützung gewährt werden kann. Dabei sollen insbesondere in den Mitgliedstaaten erhobene Daten und die dort übliche Praxis analysiert und ausgewertet, die aus EQUAL gezogenen Lehren auf andere Bereiche als die Beschäftigung übertragen sowie Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen gefördert werden. Nicht gefördert werden sollen Maßnahmen, die auf den Austausch vorbildlicher Lösungen zwischen den Akteuren im Beschäftigungsbereich abzielen und für eine Förderung im Rahmen von EQUAL in Frage kommen. Allerdings wird besonders darauf zu achten sein, dass die Lehren, die aus den von EQUAL unterstützten Maßnahmen gezogen werden können, optimal genutzt werden. Gleichzeitig müssen vorbildliche Lösungen, die sich im Rahmen des Programms bewähren, den aus EQUAL und anderen Programmen geförderten Akteuren aus denselben Gründen zur Verfügung gestellt werden.
  - Ein ähnliches Konzept soll für andere Unions- und Gemeinschaftsprogramme entwickelt werden. Zum Beispiel werden die Ergebnisse von Aktionen, die im Rahmen der neuen Programme SOKRATES, LEONARDO, und JUGEND durchgeführt werden und beispielsweise die Förderung nichtdiskriminierender Verhaltensweisen in Schulen, Ausbildungseinrichtungen und unter Jugendlichen allgemein betreffen, in das Programm einbezogen. Angemessene Koordinierung wird auch mit relevanten Initiativen im Gebiet von Justiz und Inneres in Bezug auf die Abwanderungspolitik einerseits und polizeiliche Zusammenarbeit andererseits gewährleistet werden. Dies bedeutet vor allem, dass Informationen über die Maßnahmen der einzelnen Programme ausgetauscht werden müssen, damit die notwendigen Kontakte und Verbindungen hergestellt werden können.
  - Wichtig wird auch sein, dass in das Programm die Ergebnisse von Forschungsarbeiten und Untersuchungen anderer Gemeinschaftsaktionen – insbesondere diejenigen der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und des Fünften FTE-Rahmenprogramms – einfließen und umgekehrt.
13. Um die Komplementarität der verschiedenen Maßnahmen zu gewährleisten, sind geeignete Koordinierungsmechanismen auf der Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten erforderlich. Daher werden die für den jeweiligen Politikbereich zuständigen Kommissionsstellen sowohl bei der Planung als auch bei der Durchführung des Programms in die Arbeit einbezogen. Ebenso werden die Vertreter der Mitgliedstaaten in

den Programmausschüssen, in den Gruppen hochrangiger Sachverständiger zum Thema „Nichtdiskriminierung“, für Behindertenfragen und für Fragen der sozialen Ausgrenzung, im Beratenden Ausschuß für die Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie gegebenenfalls im Ausschuß für Beschäftigung und Arbeitsmarkt und andere Gruppen, die in die Entwicklung der damit zusammenhängenden Politik involviert sind, die einschlägigen Informationen über die Maßnahmen anderer Programme erhalten, damit Überschneidungen vermieden werden und sichergestellt ist, dass die im Rahmen eines Programms erreichten Ergebnisse den anderen in vollem Umfang zugute kommen. In den Bewertungsberichten ist besonders auf die Frage einzugehen, ob sich die Maßnahmen gegenseitig ergänzen.

14. Weitgehend sind für die Durchführung der Strukturfondsmaßnahmen die Mitgliedstaaten verantwortlich. Sie müssen auf ihrer Ebene für eine enge Abstimmung zwischen den Beamten sorgen, die für den ESF und EQUAL sowie für die in den entsprechenden Programmen erfaßten Politikbereiche zuständig sind.

#### **ZUSAMMENARBEIT MIT DRITTLÄNDERN**

15. Im Rahmen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und der Strategie zur Heranführung der Beitrittsländer verfolgt die Gemeinschaft die Politik, die EFTA- und die Beitrittsländer möglichst weitgehend an den Gemeinschaftsprogrammen zu beteiligen. Im Falle dieses Programms ist eine Öffnung besonders wichtig, da es nach Erlaß der beiden begleitenden Richtlinien die Einführung von entsprechenden Nichtdiskriminierungsvorschriften unterstützen soll. Die Richtlinien werden aufgrund eines Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses auch für die Mitglieder des EWR gelten, die nicht der EU angehören. Sie werden ebenso Bestandteil des gemeinschaftlichen Besitzstands, den die Beitrittsländer vor dem Beitritt übernehmen müssen. Gemäß ihrer in der Mitteilung über die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in den Bewerberländern<sup>23</sup> geäußerten Absicht schlägt die Kommission daher vor, diesen Ländern eine Beteiligung zu ermöglichen.

#### **Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001 – 2006)**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

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

auf Vorschlag der Kommission<sup>24</sup>,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments<sup>25</sup>,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>26</sup>,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen<sup>27</sup>,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die 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 Vertrages 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) Das Europäische Parlament hat die Europäische Union wiederholt nachdrücklich aufgefordert, sich verstärkt für Gleichbehandlung und Chancengleichheit einzusetzen und gegen alle Arten von Diskriminierungen vorzugehen.
- (3) Die mit Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene – insbesondere gegen Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts – gesammelten Erfahrungen haben gezeigt, dass zur tatsächlichen Bekämpfung von Diskriminierungen verschiedene, vor allem legislative und praktische, sich gegenseitig verstärkende Maßnahmen miteinander kombiniert werden müssen. Ähnliche Erfahrungen sind mit der Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft sowie aufgrund einer Behinderung gemacht worden. Die Kommission hat hierzu Vorschläge vorgelegt<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> KOM (1999) 256 endg. vom 26. Mai 1999.

<sup>24</sup> KOM (1999) XXX endg.

<sup>25</sup> ABl. ...

<sup>26</sup> ABl. ...

<sup>27</sup> ABl. ...

<sup>28</sup> Vgl. die ebenfalls zu diesem Paket gehörigen Vorschläge für Einzelrichtlinien zur Schaffung eines allgemeinen Rahmens für die Gleichstellung im Beschäftigungsbereich und für die Umsetzung des Grundsatzes einer Gleichbehandlung unabhängig von Rasse und ethnischer Herkunft.

- (4) Im Programm sollten alle Formen von Diskriminierungen, mit Ausnahme der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, die Gegenstand einer besonderen Maßnahme der Gemeinschaft ist, erfaßt werden. Diskriminierungen aus unterschiedlichen Gründen können ähnliche Merkmale aufweisen und auf ähnliche Weise bekämpft werden. Die in vielen Jahren erworbene Erfahrung mit der Bekämpfung bestimmter Formen der Diskriminierung, einschließlich der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, kann auch für die Bekämpfung andersgearteter Diskriminierungen von Nutzen sein. Den besonderen Merkmalen der verschiedenen Firmen sollte jedoch Rechnung getragen werden. Deshalb sind die besonderen Bedürfnisse behinderter Menschen hinsichtlich der Möglichkeiten des Zugangs zu Maßnahmen und Ergebnissen zu berücksichtigen.
- (5) Viele Nichtregierungsorganisationen auf europäischer Ebene haben im Kampf gegen Diskriminierung Erfahrung und Sachkenntnisse erworben und setzen sich auf europäischer Ebene für diskriminierte Menschen ein. Deshalb können sie einen bedeutenden Beitrag zum Verständnis der verschiedenen Formen und Auswirkungen von Diskriminierung leisten und mit dafür sorgen, dass die Erfahrungen der Betroffenen im Rahmen der Konzeption, Durchführung und Überwachung des Programms Berücksichtigung finden.
- (6) Gemäß Artikel 2 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse<sup>29</sup> sollten die Maßnahmen zur Durchführung des vorliegenden Beschlusses erforderlichen Maßnahmen nach dem Beratungsverfahren des Artikels 3 des Beschlusses erlassen werden.
- (7) Um sicherzustellen, dass durch das Handeln der Gemeinschaft ein spürbarer Mehrwert erzielt wird, sollte die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf allen Ebenen darauf hinwirken, dass die Maßnahmen, die im Rahmen dieses Beschlusses oder anderer einschlägiger Strategien, Instrumente und Aktionen der Gemeinschaft – insbesondere im Rahmen des Europäischen Sozialfonds und zur Förderung der sozialen Eingliederung – durchgeführt werden, aufeinander abgestimmt sind und sich ergänzen.
- (8) Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) sieht im sozialen Bereich eine stärkere Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den am EWR beteiligten Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA/EWR) andererseits vor. Den Kandidatenländern Mittel- und Osteuropas sollte gemäß den Bedingungen in den Europa-Abkommen, in deren Zusatzprotokollen und in den Beschlüssen der jeweiligen Assoziationsräte, Zypern und Malta, auf der Grundlage zusätzlicher Mittel nach den mit diesen Ländern zu vereinbarenden Verfahren, sowie der Türkei, auch auf der Grundlage zusätzlicher Mittel nach den mit diesen Ländern zu vereinbarenden Verfahren, die Möglichkeit einer Teilnahme an diesem Programm eröffnet werden.
- (9) Für den Erfolg jeder Gemeinschaftsmaßnahme ist es unerlässlich, ihre Durchführung zu überwachen und die Ergebnisse anhand der gesteckten Ziele zu bewerten.
- (10) Die vorgeschlagene Maßnahme, mit der die Gemeinschaft einen Beitrag zur Bekämpfung von Diskriminierungen leisten will, entspricht den in Artikel 5 des Vertrages niedergelegten Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, da ihre Ziele auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, und zwar u. a. deshalb, weil zur Bekämpfung von Diskriminierungen multilaterale Partnerschaften, ein transnationaler Austausch von Informationen und eine gemeinschaftsweite Verbreitung vorbildlicher Lösungen erforderlich sind. Dieser Beschluß geht nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus –

## **BESCHLIESST:**

### **Artikel 1**

#### ***Aufstellung des Programms***

Mit diesem Beschluß wird ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (im folgenden: „das Programm“) für den Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2006 aufgestellt.

### **Artikel**

#### ***Grundsätze***

1. Im Sinne dieses Beschlusses gilt als Diskriminierung die Benachteiligung einer Person oder einer Personengruppe gegenüber einer anderen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung oder die Anwendung einer scheinbar neutralen Bestimmung, durch die diese Person oder Personengruppe aus den vorgenannten Gründen benachteiligt werden kann, es sei denn, dass dies objektiv gerechtfertigt ist.

29 ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23.

2. Bei der Konzeption, Durchführung und Überwachung der im Rahmen des Programms durchgeführten Maßnahmen sind die Erfahrungen der Diskriminierungsopfer zu berücksichtigen.

### **Artikel 3**

#### ***Ziele***

Das Programm unterstützt und ergänzt die auf der Ebene der Gemeinschaft und in den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen zur Förderung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen, auch durch die Vervollständigung der Entwicklungen in der Gesetzgebung. Es verfolgt nachstehende Ziele:

- a) Förderung eines besseren Verständnisses der Diskriminierungsproblematik durch erweiterte Sachkenntnis und verbesserte Erfassungsmethoden sowie durch Bewertung der Wirksamkeit von Politik und Praxis;
- b) Entwicklung der Fähigkeit der Zielakteure (dazu gehören insbesondere die Mitgliedstaaten, lokale und regionale Behörden, unabhängige Stellen für die Bekämpfung von Diskriminierungen, die Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen), effektiv gegen Diskriminierungen vorzugehen, insbesondere durch Förderung des Austauschs von Informationen und vorbildlichen Lösungen sowie der Zusammenarbeit in einem europaweiten Netzwerk;
- c) Förderung und Bekanntmachung der Werte und Verhaltensweisen, die der Bekämpfung von Diskriminierungen zugrunde liegen.

### **Artikel 4**

#### ***Maßnahmen der Gemeinschaft.***

1. Um die in Artikel 3 festgelegten Ziele zu erreichen, können in einem transnationalen Rahmen folgende Maßnahmen durchgeführt werden:
  - a) Analyse diskriminierungsrelevanter Faktoren, u. a. durch Erhebung von Statistiken und Zusammenstellung von Studien sowie durch Erarbeitung von Indikatoren und Benchmarks, durch Bewertung von Politik und Praxis der Diskriminierungsbekämpfung im Hinblick auf die Beurteilung ihrer Wirksamkeit und Auswirkungen und durch effektive Verbreitung der Ergebnisse;
  - b) transnationale Zusammenarbeit zwischen den Zielakteuren sowie Förderung der Zusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen, die sich im Kampf gegen Diskriminierungen engagieren, in einem europaweiten Netzwerk;
  - c) Sensibilisierungsmaßnahmen, insbesondere um die europäische Dimension des Kampfes gegen Diskriminierungen herauszustellen und um die Ergebnisse des Programms publik zu machen, vor allem durch Kommunikation, Veröffentlichungen, Kampagnen und Veranstaltungen.
2. Die Tätigkeiten zur Umsetzung der Maßnahmen der Gemeinschaft von Absatz 1 sind im Anhang dargelegt.

### **Artikel 5**

#### ***Durchführung des Programms und Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten***

1. Die Kommission
  - a) gewährleistet die Durchführung der Gemeinschaftsmaßnahmen dieses Programms gemäß Anhang;
  - b) führt mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen und der Sozialpartner regelmäßig einen Meinungsaustausch auf europäischer Ebene über Konzeption, Durchführung und Überwachung des Programms und damit zusammenhängende politische Orientierungen durch und unterrichtet den gemäß Artikel 6 eingerichteten Ausschuß über die dargelegten Standpunkte;
  - c) fördert eine aktive Partnerschaft und den Dialog zwischen allen am Programm beteiligten Partnern, um u. a. ein integriertes und koordiniertes Vorgehen bei der Bekämpfung von Diskriminierungen zu fördern.
2. Die Kommission trifft in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um
  - a) die Einbeziehung aller Betroffenen in das Programm zu fördern;
  - b) die Verbreitung der Ergebnisse der im Rahmen des Programms durchgeführten Maßnahmen zu gewährleisten;
  - c) für geeignete Informations-, Publizitäts- und Follow-up-Maßnahmen im Hinblick auf die im Rahmen des Programms geförderten Aktionen zu sorgen.

**Artikel 6****Ausschuß**

1. Die Kommission wird von einem Beratenden Ausschuß unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt (nachstehend: Ausschuß).
2. Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so ist das Beratungsverfahren nach Artikel 3 des Beschlusses 1999/468/EG anzuwenden.
3. Der Vertreter der Kommission hört den Ausschuß insbesondere zu:
  - a) den allgemeinen Leitlinien für die Durchführung des Programms;
  - b) der jährlichen Mittelausstattung und der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Maßnahmen;
  - c) zum jährlichen Arbeitsprogramm für die Durchführung der Programmaktionen.Der Vertreter der Kommission hört den Ausschuß auch zu anderen einschlägigen Fragen der Durchführung des Programms.
4. Um sicherzustellen, dass dieses Programm mit anderen in Artikel 7 genannten Maßnahmen im Einklang steht und sie ergänzt, unterrichtet die Kommission den Ausschuß regelmäßig über sonstige Gemeinschaftsmaßnahmen, die zur Bekämpfung von Diskriminierungen beitragen. Gegebenenfalls schafft die Kommission einen Rahmen für eine kontinuierliche und strukturierte Zusammenarbeit des Ausschusses mit den im Rahmen anderer einschlägiger Strategien, Instrumente und Aktionen eingesetzten Begleitausschüssen.

**Artikel 7****Kohärenz und Komplementarität**

1. Die Kommission gewährleistet in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Gesamtkohärenz mit anderen Strategien, Instrumenten und Aktionen der Union und der Gemeinschaft, insbesondere durch Einführung geeigneter Verfahren für die Koordinierung der im Rahmen dieses Programms durchgeführten Maßnahmen mit einschlägigen Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Beschäftigung, Gleichstellung von Frauen und Männern, soziale Eingliederung, allgemeine und berufliche Bildung sowie Jugend und auf dem Gebiet der Außenbeziehungen der Gemeinschaft.
2. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die im Rahmen dieses Programms getroffenen Maßnahmen im Einklang mit den anderen Maßnahmen der Union und der Gemeinschaft, insbesondere im Rahmen der Strukturfonds und der Gemeinschaftsinitiative EQUAL, stehen und sich ergänzen.
3. Die Mitgliedstaaten gewährleisten im Rahmen des Möglichen die Kohärenz und Komplementarität der aufgrund dieses Programms und der auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene durchgeführten Maßnahmen.

**Artikel 8****Teilnahme der EFTA/EWR-Länder, der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas, Zyperns, Maltas und der Türkei**

An diesem Programm können sich beteiligen:

- a) die EFTA/EWR-Länder gemäß den im EWR-Abkommen festgelegten Bedingungen;
- b) die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas (MOEL) gemäß den in den Europa-Abkommen, in ihren Zusatzprotokollen und in den Beschlüssen der jeweiligen Assoziationsräte festgelegten Bedingungen;
- c) Zypern und Malta, auf der Grundlage zusätzlicher Mittel nach den mit diesen Ländern zu vereinbarenden Verfahren;
- d) die Türkei auf der Grundlage zusätzlicher Mittel nach den mit diesem Land zu vereinbarenden Verfahren.

**Artikel 9****Begleitung und Bewertung**

1. Die Kommission überwacht in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten laufend die Durchführung des Programms.
2. Das Programm wird von der Kommission mit Unterstützung unabhängiger Sachverständiger bewertet. Diese Bewertung beinhaltet eine Beurteilung der Relevanz und Effektivität der durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf die in Artikel 2 genannten Ziele. Zu untersuchen ist auch die Wirkung des Programms insgesamt.

Die Bewertung erstreckt sich auch auf die Prüfung der Frage, ob sich die im Rahmen dieses Programms und

die im Rahmen anderer einschlägiger Strategien, Instrumente und Aktionen der Gemeinschaft durchgeführten Maßnahmen ergänzen.

3. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen bis zum 31. Dezember 2005 einen Bewertungsbericht über die Durchführung des Programms vor.

## **Artikel 10**

### ***Inkrafttreten***

Dieser Beschluß tritt am Tag seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Brüssel, den

*Im Namen des Rates*

*Der Präsident*

## **ANHANG : HINWEISE ZUR DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS**

### **I. Tätigkeitsbereiche**

Das Programm kann in folgenden Bereichen tätig werden:

- (a) Abbau von Diskriminierungen innerhalb der und durch die staatlichen Behörden (z. B. in den Bereichen Polizei, Justiz, Gesundheit, soziale Sicherheit, Bildung);
- (b) Abbau von Diskriminierungen innerhalb der und durch die Medien;
- (c) Beseitigung diskriminierender, die Teilnahme an Entscheidungs- und demokratischen Prozessen behindernder Barrieren;
- (d) Beseitigung diskriminierender Barrieren, die den Zugang zu Waren und Dienstleistungen behindern, u. a. in den Bereichen Wohnung, Verkehr, Kultur, Freizeit und Sport;
- (e) Erarbeitung wirksamer Instrumente und Methoden für die Beobachtung von Diskriminierungen;
- (f) Erarbeitung wirksamer Instrumente und Methoden für die Verbreitung von Informationen über das Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung;
- (g) Erarbeitung von Methoden für die Einbindung politischer und praktischer Ansätze zur Bekämpfung von Diskriminierungen in andere Maßnahmen.

Die Projektthemen können nach dem in Artikel 6 geregelten Verfahren auf der Grundlage einer jährlichen Überprüfung angepaßt und ergänzt werden, wobei die Ergebnisse der vorbereitenden Maßnahmen für dieses Programm und der im Rahmen anderer Strategien, Instrumente und Aktionen der Gemeinschaft getroffenen Maßnahmen zu berücksichtigen sind.

Bei allen Programmtätigkeiten findet der Grundsatz des „gender mainstreaming“ Berücksichtigung.

### **II. Aktionen Aktionsbereich 1 – Analyse und Bewertung**

Folgende Maßnahmen können unterstützt werden:

- (1) Entwicklung und Verbreitung vergleichbarer statistischer Reihen, mit denen das Ausmaß von Diskriminierungen erfaßt werden kann;
- (2) Entwicklung und Verbreitung von Methoden und Indikatoren für die Bewertung der Wirksamkeit von Politik und Praxis der Diskriminierungsbekämpfung (Benchmarking);
- (3) Analyse (durch Jahresberichte) von Antidiskriminierungsvorschriften und der Praxis der Diskriminierungsbekämpfung mit dem Ziel, die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu beurteilen und die Lehren, die daraus gezogen werden können, zu verbreiten;
- (4) thematische Studien im Rahmen der vorrangigen Themen, in denen Konzepte für die Bekämpfung sowohl bestimmter Formen der Diskriminierung als auch von Diskriminierung ganz allgemein miteinander verglichen werden.

Die Kommission gewährleistet insbesondere, dass die Maßnahmen dieses Aktionsbereichs im Einklang mit den Tätigkeiten der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie den Tätigkeiten des Fünften FET-Rahmenprogramms stehen und sie ergänzen.

### **Aktionsbereich 2: Entwicklung von Handlungskompetenzen**

Folgende Maßnahmen können zur Erweiterung der Handlungskompetenzen und der Effektivität der im Kampf gegen Diskriminierungen aktiven Zielakteure unterstützt werden:

- (1) Transnationale Aktionen, bei denen mehrere Akteure aus mindestens vier Mitgliedstaaten Informationen, Erfahrungen und vorbildliche Lösungen untereinander austauschen. Dabei kann es gehen um den Vergleich der Wirksamkeit der für das jeweils gewählte Thema einschlägigen Verfahren, Methoden und Instrumente; um den Transfer und die Anwendung vorbildlicher Lösungen; den Austausch von Personal; die gemeinsame Erarbeitung von Ergebnissen, Verfahren, Strategien und Methoden; die Anpassung bewährter Instrumente und Verfahren an andere Rahmenbedingungen; und/oder um die gemeinsame Verbreitung von Ergebnissen, Informationsmaterial und Veranstaltungskonzepten.
- (2) Basisfinanzierung relevanter Nichtregierungsorganisationen, die über Erfahrungen mit der Bekämpfung von Diskriminierungen und der Vertretung diskriminierter Personen auf europäischer Ebene verfügen, mit dem Ziel, die Ausarbeitung eines integrierten und koordinierten Konzepts für den Kampf gegen Diskriminierungen zu fördern.  
Die Kriterien für die Auswahl der Organisationen, die unterstützt werden können, werden nach dem in Artikel 6 geltenden Verfahren festgelegt.

### Aktionsbereich 3 – Sensibilisierung

Folgende Maßnahmen können unterstützt werden:

- (1) Organisation von Konferenzen, Seminaren und Veranstaltungen auf europäischer Ebene;
- (2) Organisation von Seminaren, die von den Mitgliedstaaten zur Förderung der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung durchgeführt werden; und Herausstellung der Europäischen Dimension im Rahmen von auf nationaler Ebene durchgeführten Veranstaltungen;
- (3) Durchführung von Kampagnen in den europäischen Medien und von Veranstaltungen zur Förderung des transnationalen Austauschs von Informationen sowie Ermittlung und Verbreitung vorbildlicher Lösungen, auch durch Vergabe von Preisen für erfolgreiche Maßnahmen im Rahmen des zweiten Aktionsbereichs, um dem Kampf gegen Diskriminierungen zu größerer Resonanz zu verhelfen;
- (4) Veröffentlichung von Material zur Verbreitung der Ergebnisse des Programms, auch durch Einrichtung einer Internet-Site, die Beispiele für vorbildliche Lösungen aufzeigt und ein Forum für den Austausch von Ideen sowie eine Datenbank mit potentiellen Austauschpartnern anbietet.

Die Maßnahmen dieses Aktionsbereichs werden in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den für die Bekämpfung von Diskriminierungen zuständigen staatlichen Stellen durchgeführt.

### III. Verfahren für die Beantragung von Beihilfen

|                  |                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aktionsbereich 1 | Im Rahmen dieses Aktionsbereichs werden hauptsächlich Ausschreibungen durchgeführt. Für die Zusammenarbeit mit den nationalen Statistischen Ämtern gelten die Verfahren von Eurostat.                                                   |
| Aktionsbereich 2 | Im Rahmen des Aktionsbereichs 2.1 ergehen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen bei der Kommission. Im Rahmen des Aktionsbereichs 2.2 ergehen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen bei der Kommission.               |
| Aktionsbereich 3 | Im Rahmen dieses Aktionsbereichs werden im allgemeinen Ausschreibungen durchgeführt. Aktionen, die in die Aktionsbereiche 3.2 und 3.3 fallen, können jedoch auch auf Antrag, z. B. auf Antrag eines Mitgliedstaats, bezuschusst werden. |

## FINANZBOGEN

### 1. BEZEICHNUNG DER MASSNAHME

Bekämpfung von Diskriminierung

### 2. Haushaltslinien (Bezeichnungen 1999)

B3-4101 - (teilweise) Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden<sup>30</sup>

-4111 - Vorbereitende Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung<sup>31</sup>

-2006 – Pilotprojekte zur Förderung der multikulturellen Integration<sup>9</sup>

### 3. RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 13 des Vertrages

<sup>30</sup> 1,2 Mio. Euro aus einem Gesamthaushalt 1999 von 3 Mio. Euro.

<sup>31</sup> Die Kommission hat für den Vorentwurf des Haushaltsplans 2000 vorgeschlagen, die Haushaltslinien 4111 und 2006 zu einer Haushaltslinie zusammenzufassen, die Artikel 13 zum Gegenstand hätte.

#### 4. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

##### 4.1. Allgemeines Ziel

Ziel ist es, die Bekämpfung der Diskriminierung zu unterstützen durch:

- Förderung des Verständnisses und der Kenntnis der Probleme im Zusammenhang mit Diskriminierung;
- Entwicklung der Fähigkeit der Zielakteure, gegen Diskriminierungen vorzugehen;
- Förderung und Verbreitung der Werte und Methoden der Bekämpfung von Diskriminierung.

##### 4.2. Dauer der Maßnahme

6 Jahre: vom 1 Januar 2001 bis zum 31 Dezember 2006

#### 5. EINSTUFUNG DER AUSGABEN

##### 5.1 Nichtobligatorische Ausgaben

##### 5.2 Getrennte Mittel

#### 6. ART DER AUSGABEN

100 %ige Zuschüsse für in Auftrag gegebene Studien und Dienstleistungen, für Sachverständigensitzungen und die Veranstaltung von Konferenzen und Seminaren sowie für die auf Initiative der Kommission beschlossenen Veröffentlichungen und Maßnahmen zur Informationsverbreitung.

Im allgemeinen weniger als 90% der zuschufähigen Gesamtkosten bei Zuschüssen zur Deckung der laufenden Gemeinkosten von auf europäischer Ebene tätigen Organisationen und Netzwerken (Aktionsbereich 2.2) sowie bei Zuschüssen zur ausschließlichen Deckung der Kosten für den Austausch von Erfahrungen auf europäischer Ebene (Aktionsbereich 2.1).

#### 7. FINANZIELLE BELASTUNG

Die Schätzungen basieren auf den Erfahrungen der Vergangenheit, insbesondere auf den Beträgen der vorgenannten Haushaltslinien.

##### 7.1 Methode zur Berechnung der Gesamtkosten der Maßnahme (Verhältnis zwischen Einzelkosten und Gesamtkosten)

Mio. EURO  
Haushaltsjahr 1

##### 1. Analyse und Bewertung

Entwicklung vergleichbarer statistischer Reihen

Zusammenarbeit mit Eurostat und nationalen statistischen Ämtern

- durchschnittlich 50 000 bis 60 000 pro MS + 200 000 für Entwicklungsarbeit auf EU-Ebene
- Der Betrag ist ab Haushaltsjahr 2 auf 1,3 Mio. Euro zu erhöhen.

1

Methoden und Indikatoren für die Bewertung von Politik und Praxis

- Studien über Methoden/Indikatoren 0,2 Beschränkte Ausschreibungen (+/- 5 Studien +/- 40.000)
- damit zusammenhängende Sitzungen – Seminare mit 0,2 unabhängigen und Regierungssachverständigen zur Erörterung der Fortschritte und Vorschläge (mindestens 5 Sitzungen/40 Teilnehmer)

0,2

0,2

Analyse von Rechtsvorschriften/jährliche Berichte über Gesetzgebung, Politik und Praxis/Zusammenarbeit mit der Sachverständigengruppe

0,2

- Berichte<sup>32</sup>
- Sachverständigengruppen<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Jahresbericht über Diskriminierung und Diskriminierungsbekämpfung. Übersetzungs- und Druckkosten nicht eingeschlossen.

<sup>33</sup> Mindestens 5 Gruppen: Rechtssachverständige für die Überwachung der Entwicklung bei den verschiedenen Rechtsinstrumenten/-bereichen (Beschäftigung/Rasse); Sachverständigengruppe zur Beobachtung von Politik und Praxis in bezug auf Diskriminierung sowie – bedarf weiterer Spezifizierung – Gruppen für spezifische Bereiche. Kosten pro Gruppe (+/- 15 Mitglieder/ 1 Koordinator): durchschnittliche 250 000 bis 350 000 (einschließlich Sitzungs- und Reisekosten).



|                                                                                                                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ausschreibungen                                                                                                                                                                                                                                        | 1,4 |
| • Thematische Studien                                                                                                                                                                                                                                  |     |
| +/- 3 Studien, ca. 100.000 pro Studie                                                                                                                                                                                                                  |     |
| +/- 4 Studien, ca. 30.000 pro Studie                                                                                                                                                                                                                   |     |
| Offene/beschränkte Ausschreibungen                                                                                                                                                                                                                     |     |
| Der Betrag ist ab Haushaltsjahr 2 auf 0,6 Mio. Euro zu erhöhen.                                                                                                                                                                                        |     |
| • Überwachung: Datenbank/externe Bewertung                                                                                                                                                                                                             |     |
| Datenbank 0,1 im Haushaltsjahr 1, Aktualisierung 0,05 in den Folgejahren                                                                                                                                                                               |     |
| Ex-post-Evaluierung 0,5 im Haushaltsjahr 4                                                                                                                                                                                                             |     |
| INSGESAMT (Haushaltsjahr 1)                                                                                                                                                                                                                            | 0,1 |
|                                                                                                                                                                                                                                                        | 3,5 |
| <b>2. Entwicklung von Handlungskompetenzen und Austausch vorbildlicher Lösungen</b>                                                                                                                                                                    |     |
| • Transnationale Kooperation                                                                                                                                                                                                                           | 2,5 |
| Durchschnittlich 12 bis 20 Operationen x durchschnittlich 250 000 bis 350 000 pro Jahr, lediglich 8 bis 12 Operation mit durchschnittlich 200 000 bis 250 000 im Haushaltsjahr 1 – (Anlaufphase).                                                      |     |
| Im Haushaltsjahr 2 Steigerung von 2,5 auf 5 Mio. Euro                                                                                                                                                                                                  |     |
| Alljährliche Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen                                                                                                                                                                                            |     |
| • Grundfinanzierung von NRO-Netzen                                                                                                                                                                                                                     | 3,5 |
| durchschnittlich 600 000/800 000 – 5 bis 6 große Netzwerke/Plattformen                                                                                                                                                                                 |     |
| Die Kriterien für die Auswahl sind gemeinsam mit dem Programmausschuß festzulegen.                                                                                                                                                                     |     |
| Die Vorschriften des Leitfadens und die Verfahren zur Gewährung von Beihilfen sind anzuwenden.                                                                                                                                                         |     |
| INSGESAMT (Haushaltsjahr 1)                                                                                                                                                                                                                            | 6   |
| <b>3. Aufklärung</b>                                                                                                                                                                                                                                   |     |
| • EU-Konferenzen: 4 bis 5 große EU-Konferenzen zu Themenkreisen, die für das Programm relevant sind (in Brüssel oder an von der Ratspräsidentschaft gewählten Orten) einschließlich einer jährlichen Konferenz, an der alle Programmpartner teilnehmen |     |
| Durchschnittskosten bei 200 bis 250 Teilnehmern                                                                                                                                                                                                        |     |
| 2-tägige Konferenz: +/- 200 000 pro Konferenz                                                                                                                                                                                                          |     |
| Zuschüsse an die Präsidentschaft, lediglich 3 Konferenzen im Haushaltsjahr 1                                                                                                                                                                           | 0,6 |
| • Unterstützung nationaler Veranstaltungen/Konferenzen mit europäischer Dimension, die von Mitgliedstaaten organisiert werden (der Kofinanzierungsanteil hängt von der Relevanz der europäischen Dimension ab)                                         |     |
| Durchschnittlich 40.000 bis 80.000 / 15 bis 20 Beihilfen                                                                                                                                                                                               |     |
| Der Betrag ist von 0,8 im Haushaltsjahr 1 auf 1 Mio. Euro im Jahr 2 zu erhöhen.                                                                                                                                                                        |     |
| Auf die Mitgliedstaaten beschränkte Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen                                                                                                                                                                     | 0,8 |
| • Medienkampagnen/Veranstaltungen einschließlich Vergabe von Preisen und Unterstützung von Medien- und Informationsmaßnahmen                                                                                                                           |     |
| Zuschußgewährung nach Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen oder Vergabe eines Dienstleistungsvertrags durch Ausschreibung, wenn die Initiative von der Kommission ausgeht (z. B.: Europäischer Tag der Behinderten)                            | 0,8 |
| Der Betrag ist von 0,8 im Haushaltsjahr 1 auf 1 Mio. Euro im Jahr 2 zu erhöhen.                                                                                                                                                                        |     |

hen.

- Veröffentlichungen: 0,1
    - 4 Zeitschriften pro Jahr (Herstellung – Verbreitung) 0,1 (lediglich eine Zeitschrift im Haushaltsjahr 1 – Betrag ab Haushaltsjahr 2 auf 0,3 zu erhöhen)
    - speziell mit Sachverständigengruppen/Studien/Berichten und Konferenzen usw. zusammenhängende Übersetzungs-/ Veröffentlichungskosten. 0,2
    - andere Veröffentlichungen, Internet-Site und Kosten für die Verbreitung der vorgenannten jährlichen Veröffentlichungen 0,3
- Der Betrag ist ab Haushaltsjahr 3 zu erhöhen.
- Ausschreibungen für besondere Aufgaben/Standard-Dienstleistungsverträge
- Leichter Anstieg dieser Beträge in der zweiten Hälfte der Laufzeit des Programms möglich. 2,8
- INSGESAMT (Haushaltsjahr 1) 12,3
- GESAMTSUMME (Haushaltsjahr 1)
- Hinweis: Die Auswirkungen einer Erweiterung werden zu einem späteren Zeitpunkt berücksichtigt.

## 7.2 Aufschlüsselung nach Kostenelementen

Verpflichtungsermächtigungen in Mio. EUR (jeweilige Preise)

| Aufschlüsselung                       | 2001 | 2002 | 2003 | 2004    | 2005 | 2006 | Insgesamt |
|---------------------------------------|------|------|------|---------|------|------|-----------|
| Analyse und Bewertung                 | 3.5  | 4    | 4.1  | 4.6 (1) | 4.1  | 4.5  | 24.8      |
| Entwicklung von Handlungs-kompetenzen | 6    | 8.5  | 9    | 9       | 9    | 9    | 50.5      |
| Sensibilisierung/Information          | 2.8  | 3.7  | 3.9  | 4.1     | 4.1  | 4.5  | 23.1      |
| Insgesamt                             | 12.3 | 16.2 | 17   | 17.7    | 17.2 | 18   | 98.4      |

(1) Ex-post-Evaluierung, beginnend im Haushaltsjahr 4

## 7.3 Ausgaben für Studien, Sachverständige usw. im Rahmen von Teil B des Haushaltsplans

Verpflichtungsermächtigungen in Mio. EUR (jeweilige Preise)

|                                       | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Insgesamt |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Studien und Verträge mit Experten (1) | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 5         |
| Sachverständigensitzungen (2)         | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 1.2       |
| Information und Veröffentlichungen    | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 2.1       |
| Insgesamt                             | 1.5  | 1.5  | 1.5  | 1.7  | 1.7  | 1.7  | 9.3       |

(1) Vereinbarungen mit Eurostat nicht eingeschlossen

(2) Sitzungen gemäß Teil A des Haushalts nicht eingeschlossen.

## 7.4 Fälligkeitsplan für Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen

Mio. EUR

|                              | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Insgesamt |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Verpflichtungsermächtigungen | 12.3 | 16.2 | 17   | 17.7 | 17.2 | 18   | 98.4      |
| Zahlungsermächtigungen       |      |      |      |      |      |      |           |
| 2001                         | 4    |      |      |      |      |      | 4         |
| 2002                         | 6.3  | 7    |      |      |      |      | 13.3      |

|                     |      |      |     |      |      |    |      |
|---------------------|------|------|-----|------|------|----|------|
| 2003                | 2    | 7    | 7.3 |      |      |    | 16.3 |
| 2004                |      | 2.2  | 7.3 | 7.5  |      |    | 17   |
| 2005                |      |      | 2.4 | 7.5  | 7.4  |    | 17.3 |
| 2006                |      |      |     | 2.4  | 7.4  | 9  | 19.1 |
| 2007 und Folgejahre |      |      |     |      | 2.4  | 9  | 11.4 |
| Insgesamt           | 12.3 | 16.2 | 17  | 17.7 | 17.2 | 18 | 98.4 |

## 8. BETRUGSBEKÄMPFUNGSVORKEHRUNGEN

Alle finanzierten Maßnahmen werden einer Ex-ante-, einer In-itinere- sowie einer Ex-post-Analyse von seiten der zuständigen Dienststellen unterzogen, sowohl hinsichtlich ihrer inhaltlichen Qualität als auch hinsichtlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Darüber hinaus werden die für Finanzfragen zuständigen Dienststellen der Kommission und der Rechnungshof tätig, indem sie unter anderem Kontrollen vor Ort durchführen. Die von Kommission und Zuschußempfänger zu unterzeichnenden Vertragsdokumente enthalten Betrugsbekämpfungsvorschriften, die eine bestimmungsgemäße Verwendung der von der Gemeinschaft bereitgestellten Mittel gewährleisten sollen.

## 9. KOSTENWIRKSAMKEITSANALYSE

### 9.1 Ziele

Nach wie vor sind für die Bekämpfung von Diskriminierungen in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Die Gemeinschaft sollte die Bemühungen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich unterstützen: Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen sollen mit breiter angelegten Maßnahmen kombiniert werden, mit denen sowohl eine diskriminierungsfreie, auf einer positiven Einstellung gegenüber dem Anderssein beruhende Praxis als auch ein langfristiger Wandel von Einstellungen gefördert werden.

Drei Einzelziele wurden identifiziert, denen drei Hauptaktionsbereiche des Programms entsprechen:

- Förderung des Verständnisses und der Kenntnis der Probleme im Zusammenhang mit Diskriminierung;
- Entwicklung der Fähigkeit der Zielakteure, gegen Diskriminierungen vorzugehen;
- Förderung und Verbreitung der Werte und Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierung.

Das Programm wird gemeinsam mit Zielakteuren durchgeführt werden, die aus folgenden Kreisen ausgewählt werden: Entscheidungsträger aus nationalen, regionalen oder lokalen Behörden, unabhängige, mit der Bekämpfung von Diskriminierungen befaßte Stellen, Nichtregierungsorganisationen, Sozialpartner, Forschungsinstitute, Medien, meinungsbildende Akteure, soziale Einrichtungen, Justiz- und Polizeibehörden. Organisationen auf europäischer Ebene, die aktiv an der Bekämpfung der Diskriminierung beteiligt sind oder sich für deren Opfer einsetzen, werden ebenfalls als Partner am Gesamtprogramm beteiligt.

### 9.2 Begründung der Maßnahme

Die Gemeinschaft hat bereits Erfahrung bei der Förderung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung aus einigen der Gründe, die jetzt unter Artikel 13 zusammen gefasst sind. Viele dieser Initiativen haben dazu beigetragen, lokale Initiativen mit bestimmten Zielgruppen zu unterstützen, konnten jedoch auf europäischer Ebene kaum Zusatznutzen schaffen. Dies ist zum Teil dadurch bedingt, dass die Projekte in relativ kleinem Maßstab abliefen und die Partnerschaft über nationale Grenzen hinweg oft nur schwach entwickelt war. Zudem hatte die Kommission Schwierigkeiten, die zahlreichen kleinen Projekte so zu verwalten, dass sie die Lehren daraus ziehen und verbreiten konnte.

Dieser Vorschlag soll helfen, diese Probleme durch Konzentration auf eine begrenzte Zahl hochwertiger, umfassender und koordinierter Initiativen zu lösen, wobei der Schwerpunkt auf der Förderung des Wandels in den Mitgliedstaaten liegen soll. Beteiligt werden die Regierungen der Mitgliedstaaten, lokale und regionale Gebietskörperschaften, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und im großen Maßstab operierende NRO; die Maßnahme wird die Mittel bündeln, die in der Vergangenheit für eine Vielzahl von Ad-hoc-Aktionen in Bereichen wie Rasse, Alter und Behinderung bereitgestellt wurden.

Das Programm wird drei Aktionsbereiche umfassen, die parallel laufen. Die Gemeinschaft verfügt jedoch bei einigen Diskriminierungsgründen über mehr Erfahrung als bei anderen (so z. B. bei Diskriminierung wegen Rasse oder Alter mehr als bei solcher wegen Alter und sexueller Orientierung). Dies bedeutet, dass weitere Studien und Analysen erforderlich sind, insbesondere in der Anfangsphase des Programms, und zwar zu solchen Diskriminierungsgründen, in denen wenig Erfahrung besteht; andererseits gibt es mehr Spielraum für den Austausch bewährter Verfahren bei anderen Diskriminierungsgründen.

Die Aktionsbereiche sehen wie folgt aus:

## a) Förderung des Verständnisses und der Kenntnis der Probleme

Hier geht es darum, eine Grundlage dafür zu schaffen, dass Daten erhoben und in eine verwendbare und vergleichbare Form gebracht werden können; außerdem ist deren Weiterleitung an die Zielakteure in den Mitgliedstaaten zu sichern.

Die Untersuchung ergab, dass es wenige Informationen über das wahre Ausmaß von Diskriminierungen und die Wirksamkeit bestehender Verbote oder Gegenmaßnahmen gibt. Das Programm sollte Akteuren in den Mitgliedstaaten helfen, aus der Erfahrung anderer zu lernen, um die Wirkung ihrer Bemühungen zur Bekämpfung der Diskriminierung zu verstärken. Informationen darüber, was in den Mitgliedstaaten geschieht, müssen daher so präsentiert werden, dass sie leicht zugänglich und für andere Akteure verwertbar sind.

Die zu diesem Aktionsbereich gehörenden Maßnahmen wurden so definiert, dass ein vernünftiger Haushaltsrahmen eingehalten und ein Maximum an Kostenwirksamkeit erreicht werden kann: Alle Maßnahmen sind innerhalb eines transnationalen Rahmens durchzuführen und auf die Erzielung bestimmter Ergebnisse angelegt: Vergleichbarkeit von Statistiken durch Zusammenarbeit zwischen Eurostat und den nationalen Statistischen Ämtern, abgestimmte Methoden für Benchmarking und Bewertung, Erstellung jährlicher Berichte usw. Vorbereitende Maßnahmen – insbesondere kleinere Studien –, die aus dem Haushalt 1999 finanziert werden, dienen der Erfassung der aktuellen Situation und ermöglichen damit ein unverzügliches und effektives Anlaufen des Programms.

## b) Entwicklung der Fähigkeit der Zielakteure, gegen Diskriminierungen vorzugehen

Dieser Bereich soll die Fähigkeit der Akteure verbessern, wirksam gegen Diskriminierung vorzugehen. Dazu sollen ihnen bewährte Verfahren und Erfahrungen vermittelt und sie in einen grenzüberschreitenden Austausch und Dialog auf EU-Ebene einbezogen werden.

Erfahrungen mit Diskriminierungsgründen zeigen die Notwendigkeit, Partnerschaften mit Zielakteuren in den Mitgliedstaaten und mit Organisationen zu bilden, die die Interessen der Diskriminierungsopfer vertreten. Diese Zielakteure verfügen über einen Schatz an Informationen und Fachwissen für die Bekämpfung der Diskriminierung, der auch anderen Partnern Nutzen bringen kann; sie sind diejenigen, die die Umsetzung der Politik in den Mitgliedstaaten voranbringen können. Es müssen Mittel und Wege gefunden werden, anderen diese Informationen zugänglich zu machen. Bisherige Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse, Behinderung und Alter zeigen, wie nützlich es ist, Akteure in transnationalen Partnerschaften zusammenzubringen, die die Basis für den Austausch bewährter Verfahren bilden können.

Zu diesem Aktionsbereich gehört auch die Unterstützung konkreter transnationaler Austauschmaßnahmen. Eine Ex-ante-Bewertung legt nahe, dass die Gemeinschaft keine lokalen, auf bestimmte Empfänger zugeschnittenen Aktionen fördern, sondern sich konsequent auf den Austausch von Informationen und die in den Mitgliedstaaten bereits praktizierten vorbildlichen Lösungen konzentrieren sollte. Die Themen des Programms werden jährlich festgelegt. Dabei wird die Entwicklung des Kampfes gegen Diskriminierung in allen Politikbereichen und Programmen berücksichtigt. Die bereits mit Mitteln des Haushalts 1999 finanzierten vorbereitenden Aktionen müßten die Abgrenzung der erfolgversprechenden Arbeitsbereiche und der möglichen Prioritäten für eine stufenweise Durchführung der diesem Aktionsbereich zugeordneten Maßnahmen erleichtern.

Dieser Aktionsbereich umfaßt zunächst die Unterstützung einer begrenzten Anzahl großer EU-Netzwerke, denen auf dem Gebiet der Bekämpfung von Diskriminierungen aktive NRO angehören. Der Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft ist ein Schlüsselement des Prozesses zur Mobilisierung aller Akteure bei der Bekämpfung der Diskriminierung. Es wird daher vorgeschlagen, diesen Dialog durch EU-Koordinierungsnetze zu fördern, die ihre Fähigkeit bewiesen haben, eine große Bandbreite von NRO zusammenzubringen und als Fürsprecher der Diskriminierungsopfer zu handeln. Es dürfte sinnvoller sein, einigen wenigen Netzwerken auf der Grundlage eindeutiger Verpflichtungen und Arbeitsprogramme einen Zuschuß zu ihren laufenden Kosten zu gewähren, als viele konkurrierende Einrichtungen und Gruppen zu unterstützen, die nur ihre eigenen Interessen vertreten.

## c) Förderung und Verbreitung der Werte und Methoden der Bekämpfung von Diskriminierung Hierbei geht es darum, die Lehren aus dem Programm zu verbreiten und den Impuls für die Akzeptanz eines Wandels in der Gesellschaft zu verstärken. Der Bereich soll dazu beitragen, die politischen Voraussetzungen für Entwicklungen im Rechtsbereich und anderswo zu schaffen.

Praktische und politische Fortschritte konnten oft im Anschluß an oder im Verlauf von Aufklärungskampagnen zu bestimmten Problemen erzielt werden. Dies gilt besonders für die Gleichberechtigung der Geschlechter und der Rassen, jedoch auch für andere Gebiete wie die Umwelt, auf denen die Öffentlichkeit durch Kampagnen der Regierungen oder von Basisorganisationen auf entsprechende Gesetzentwürfe vorbereitet wurde. Solche Maßnahmen müssen in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten bleiben (denn die meisten Standards wurden bislang auf nationaler Ebene festgelegt, während das Gemeinschaftsrecht lediglich einen gewissen Mindestschutz gewährleisten soll, der in keinem Mitgliedstaat unterschritten werden darf). Es kann aber von Vorteil sein, wenn die Gemeinschaft die Maßnahmen der Mitgliedstaaten in einem be-

grenzten Rahmen unterstützt, insbesondere dadurch, dass das Verständnis für die von anderen Mitgliedstaaten bei der Lösung ähnlicher Probleme angewandten Methoden gefördert wird.

Der Bereich umfaßt daher klassische Informations- und Kommunikationsinstrumente (ein Mitteilungsblatt zur Information über das Programm sowie eine eigene Website) und gezielte Veranstaltungen und Kampagnen zur Sensibilisierung und Verstärkung der Öffentlichkeitswirkung. Auch gehören dazu Beihilfen für Veranstaltungen, die zu von der jeweiligen Ratspräsidentschaft ausgewählten Themen stattfinden.

Diese Maßnahmen wären Teil der übergreifenden Informationsstrategie der Kommission. An die Mitgliedstaaten würde die Aufforderung ergehen, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Maßnahmen der Gemeinschaft und ihre eigenen Initiativen sich bei größtmöglicher Wirkung und Kosteneffizienz ergänzen.

### 9.3 Follow-up und Bewertung der Maßnahme

Da das Programm die Entwicklung neuer politischer Antworten auf das Problem der Diskriminierung fördern soll, müssen die durchgeführten Maßnahmen so überwacht und bewertet werden, dass sie den größtmöglichen Nutzen bringen.

Das Programm wird während seiner gesamten Laufzeit überwacht. Der Programmausschuß erhält regelmäßige Berichte, die von der Kommission ausgearbeitet werden. Die Überwachung wird an die Besonderheiten der einzelnen Aktionsbereiche angepaßt sein und sowohl Qualitätskontrolle als auch Prüfung der korrekten finanziellen Abwicklung umfassen.

Zusätzlich wird das Programm einer abschließenden Bewertung unterzogen, wobei externe Kräfte hinzugezogen werden; diese soll bis zum 30. Juni 2005 stattfinden. Die Ergebnisse werden die Grundlage eines Durchführungsberichts an die anderen Organe der Gemeinschaft bilden, der bis zum 31. Dezember 2005 vorgelegt werden soll. Auf der Grundlage dieses Berichts wird die Kommission entscheiden, welche Folgemaßnahmen erforderlich sind.

Der Rahmen für die Bewertung wird in Zusammenarbeit mit dem Programmausschuß entwickelt. Berücksichtigt werden dabei insbesondere Wirksamkeit und Effizienz sowie Relevanz des Programms auch bezüglich des Wissenstransfers (welche Veränderung hat das Programm hinsichtlich politischer und praktischer Diskriminierungsbekämpfung in den Mitgliedstaaten bewirkt).

Die Bewertung wird aus dem Programmhaushalt finanziert; unter Berücksichtigung der SEM-2000-Empfehlungen hinsichtlich Überwachung und Bewertung wird empfohlen, einen indikativen Betrag von 0,5 Mio. Euro für die Bewertung sowie 0,35 Mio. Euro für die Überwachung zurückzustellen. Ein externes Bewertungsteam wird durch Ausschreibung ausgewählt.

## 10. VERWALTUNGS-AUSGABEN (EINZELPLAN III, TEIL A DES HAUSHALTSPLANS)

Die tatsächliche Mobilisierung der erforderlichen administrativen Ressourcen ist abhängig von der jährlichen Entscheidung der Kommission über die Mittelzuweisungen, insbesondere unter Berücksichtigung der Zahl zusätzlichen Personals und von der Haushaltsbehörde bereitgestellter Mittel.

Die für die Durchführung des Programms erforderlichen Verwaltungsausgaben sind für einen auf 6 Jahre festgelegten Zeitraum ab dem Jahr 2000 vorgesehen. Weitere Zuweisungen aus dem Haushalt sind nicht erforderlich.

### 10.1 Auswirkungen auf den Personalbestand

| Art der Stellen                  |   | Für die Durchführung der Maßnahme erforderliches Personal |                      | davon                             |                       | Dauer   |
|----------------------------------|---|-----------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------|-----------------------|---------|
|                                  |   | Dauer- Planstellen                                        | Planstellen auf Zeit | Personal der GD bzw. des Dienstes | Zusätzliches Personal |         |
| Beamte oder Bedienstete auf Zeit | A | 5.5                                                       |                      | 5.5                               |                       | 6 Jahre |
|                                  | B | 2                                                         |                      | 2                                 |                       |         |
|                                  | C | 3                                                         |                      | 3                                 |                       |         |
| Sonstige Humanressourcen         |   |                                                           |                      |                                   |                       |         |
| Insgesamt                        |   | 10.5                                                      |                      | 10.5                              |                       |         |

### 10.2 Gesamtkosten für zusätzliches Personal

(in Mio. EUR)

|                                                                                        | Beträge (6 Jahre) | Berechnung                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beamte<br>Bedienstete auf Zeit<br>Sonstige Humanressourcen (Angabe der Haushaltslinie) | 6,804             | Auf der Grundlage von durchschnittlichen Gehaltskosten von 108 000 Euro pro Mannjahr (Haushaltslinien A1, A2, A4, A5, A7)<br>$6 \text{ Jahre} \times 10,5 \times 108\,000 = 6\,804\,000 \text{ Euro}$ |
| Insgesamt                                                                              | 6,804             |                                                                                                                                                                                                       |

### 10.3 Sonstige Mehrausgaben für Verwaltung und Dienstbetrieb

Mit Mehrausgaben ist nicht zu rechnen.

| Haushaltslinie                     | Beträge                                 | Berechnung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A-7010 (Dienstreisen)              | 28 000 (1 Jahr)<br>168 000 (6 Jahre)    | Durchschnittlich 3 Dienstreisen von 1 bis 1,5 Tagen pro Mitgliedstaat pro Jahr – durchschnittliche Kosten von 590 Euro (1 Tag) bis 656 Euro (1,5 Tage) pro Dienstreise.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| A-7030 (Sitzungen)                 | 119 000 (1 Jahr)<br>714 000 (6 Jahre)   | Regelmäßige Sitzungen der Gruppen Hochrangiger Sachverständiger zur Bekämpfung der Diskriminierung (2 Sitzungen pro Jahr, 2 Vertreter pro Mitgliedstaat) bzw. zu Behindertenfragen (2 Sitzungen, 1 Vertreter pro Mitgliedstaat). Weitere Sitzungen mit NRO und Sozialpartnern (2 Sitzungen pro Jahr mit NRO, 2 Sitzungen mit Sozialpartnern, 15 bis 20 NRO- Sachverständigen) – Durchschnittliche Kosten von 650 Euro pro Sitzung und Person für Regierungssachverständige, 750 Euro für NRO- Sachverständige |
| A-7031 (obligatorische Ausschüsse) | 29 000 (1 Jahr)<br>174 000 (6 Jahre)    | 3 Sitzungen des Programmausschusses pro Jahr (1 Vertreter pro Mitgliedstaat)<br>Durchschnittliche Kosten von 650 Euro pro Regierungssachverständigem x 15 MS x 3 Sitzungen = jährliche Kosten von 29 250                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| A-7040 (Konferenzen)               | 380 000 (1 Jahr)<br>2 280 000 (6 Jahre) | 2 thematische Konferenzen (150 Teilnehmer), eine jährliche Programmkonferenz (250 Teilnehmer) Organisiert von der Kommission (SCIC). Gesamtkosten einschließlich Reisekosten und Unterkunft gemäß den Kommissionsbestimmungen, zugehörige Organisationskosten. Durchschnittlich 100 000 Euro für thematische Konferenzen und 180 000 Euro für die Jahreskonferenz.                                                                                                                                            |
| Insgesamt                          | 556 000 (1 Jahr)<br>3 336 000 (6 Jahre) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Berechnung auf der Grundlage der derzeitigen Ausgaben für die Durchführung der Haushaltslinien B3-2006, 4101 und 4111.

Die Ausgaben unter Rubrik A-7 in vorstehender Tabelle (obligatorische Ausschüsse, Dienstreisen und Konferenzen) werden aus Mitteln des Gesamthaushalts der GD EMPL gedeckt.

## Anlage 3

## KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.11.1999

KOM (99) 565 endg.

1999/0255 /CNS)

**Vorschlag für eine  
RICHTLINIE DES RATES  
zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der  
Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf**

(von der Kommission vorgelegt)

**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/EWG<sup>34</sup> und 86/613/EWG<sup>35</sup> 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 dop-

34 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.

35 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.

pelten 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 Untersuchung<sup>36</sup> 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.

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 1996<sup>37</sup>, 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 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.<sup>38</sup>

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 Armeeangehörigen 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.

Der Gerichtshof hat auch erklärt, dass das Recht auf Nichtdiskriminierung aus Gründen der Religion ein Grundrecht ist, das die Gemeinschaft zu schützen hat<sup>39</sup>. 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.

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

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

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

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



### 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 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.<sup>40</sup>

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 behinderter Menschen orientieren<sup>41</sup> und das auch auf internationaler Ebene ausdrücklich anerkannt wird<sup>42</sup>.

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 Schweden<sup>43</sup> - 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 ei-

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

41 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.

42 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).

43 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.

nen 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.<sup>44</sup>

### **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 Rechtstradition und ihren politischen Prioritäten andere als die in

<sup>44</sup> 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 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 1984<sup>45</sup> 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 Kalanke<sup>46</sup> und Marshall<sup>47</sup> auch der Gerichtshof zu befassen.

Artikel 6 gestattet es den Mitgliedstaaten, die erforderlichen legislativen oder administrativen Maßnahmen zuzulassen, um Ungleichheiten zu verhindern und 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 „Nichtrückschrittsklausel“, 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 Chancengleichheit<sup>48</sup>. Dorthießes, 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 Personen, die sich in ihren Rechten verletzt fühlen, ihren Anspruch auf Gleichbehandlung auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg durchsetzen können, selbst wenn das Beschäftigungsver-

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

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

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

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

hältnis beendet ist<sup>49</sup>. 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 Rates<sup>50</sup>. Es wird erläutert, in welchen Fällen die Beweislast - in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH<sup>51</sup> - 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.

#### **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 Richtlinienentwurf 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.

<sup>49</sup> Siehe Rechtssache C-185/97, Coote gegen Granada Hospitality Ltd, Slg. 1998, I-5199.

<sup>50</sup> Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

<sup>51</sup> Siehe insbesondere: Rechtssache C-109/88, Danfoss, Urteil vom 17. Oktober 1998, Slg. 1989, 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 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 Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,  
nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,  
nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen,  
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 Arbeitsbedingungen<sup>5</sup>. 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 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.

5 Bl. L 39 vom 14.2.1976, S. 40



- (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. Mitgliedstaaten 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 Verhinderung 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 Unternehmen-ebene, 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 Arbeitgeber, 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 strukturiertere 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 Bestimmun-

gen, 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 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 Ebene<sup>1</sup> 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 angeht: 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.

<sup>1</sup> 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).



## Anlage 4

## KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.11.1999

KOM (99) 566 endg.

1999/0253 /CNS)

**Vorschlag für eine  
RICHTLINIE DES RATES  
zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied  
der Rasse oder der ethnischen Herkunft**

(von der Kommission vorgelegt)

**BEGRÜNDUNG****I. Einführung**

Ziel des vorliegenden Vorschlags ist es, in der Europäischen Union den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Menschen - ungeachtet ihrer Rasse und ihrer ethnischen Herkunft - zu verwirklichen.

Vorgesehen ist die Festlegung eines Rahmens von Mindestvorschriften, mit denen Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft untersagt werden. Darüber hinaus wird mit dem Vorschlag bezweckt, innerhalb der Europäischen Union ein Mindestmaß an Rechtsschutz für die Opfer von Diskriminierungen festzuschreiben. Es wird allgemein definiert, was eine rechtswidrige Diskriminierung ist, und es werden für die Europäische Union einheitliche Mindestanforderungen festgelegt, was die Möglichkeit der Geltendmachung der Rechte der Betroffenen anbelangt.

Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 13 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und ist Teil eines umfassenderen Maßnahmenpakets, das daneben eine Richtlinie zum Verbot von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf - aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung - umfaßt sowie ein Aktionsprogramm, mit dem die Mitgliedstaaten in ihren praktischen Bemühungen bei der Bekämpfung von Diskriminierungen unterstützt werden sollen.

**II. Hintergrund**

Der Kampf gegen Rassismus ist eines der wichtigsten Anliegen der internationalen Gemeinschaft und steht seit Jahrzehnten im Mittelpunkt der internationalen Zusammenarbeit.

Die Erfahrungen, die Europa im 20. Jahrhundert - und sogar noch kurz vor Ende des Jahrhunderts - mit Kriegen und Konflikten gemacht hat, haben die Gefahren des Rassismus und die aus dem Rassismus erwachsenden schwerwiegenden Angriffe auf die Menschenwürde erneut deutlich vor Augen geführt. Aber auch gegen Ende des Jahrhunderts ist das Phänomen der Rassendiskriminierung immer noch nicht aus dem täglichen Leben in Europa verschwunden.

Es besteht ein allgemeiner Konsens, dass gesetzlichen Maßnahmen im Kampf gegen Rassismus und Intoleranz eine außerordentlich große Bedeutung zukommt. Gesetze gewährleisten nicht nur, dass die Opfer geschützt werden und dass ihnen Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, sondern sind darüber hinaus Ausdruck dessen, dass sich die Gesellschaft dem Rassismus entschieden entgegenstellt und dass die staatlichen Instanzen fest entschlossen sind, gegen Diskriminierungen vorzugehen. Mit Antirassismusetzen können die Einstellungen der Menschen nachhaltig beeinflusst werden.

Aus diesem Grund haben die internationale Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den vergangenen Jahrzehnten das rechtliche Instrumentarium zur Bekämpfung des Rassismus ausgebaut: Es gibt inzwischen eine Vielzahl internationaler Rechtstexte, die entweder speziell dem Thema Rassismus gewidmet

sind oder sich im umfassenderen Kontext des Schutzes der Menschenrechte mit dem Thema Rassismus befassen<sup>52</sup>.

Die europäischen Institutionen haben bei zahlreichen Gelegenheiten, und zwar bereits im Jahre 1977<sup>53</sup>, erklärt, dass sie für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten eintreten und Intoleranz, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus verurteilen.

In Anknüpfung an die bereits unternommenen Anstrengungen zur Bekämpfung des Rassismus und an die Mitteilung der Kommission vom 13. Dezember 1995<sup>54</sup> haben der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten am 23. Juli 1996 eine Entschließung angenommen, in der das Jahr 1997 zum Europäischen Jahr gegen Rassismus erklärt wurde.<sup>55</sup>

Im Anschluß an das Europäische Jahr hat die Kommission - auf der Grundlage der mit dem Europäischen Jahr gewonnenen Erfahrungen - am 25. März 1998 eine Mitteilung angenommen, die einen Aktionsplan gegen Rassismus enthält.<sup>56</sup> Dem Aktionsplan liegt ein umfassender Ansatz zugrunde: Es wird deutlich gemacht, wie wichtig es ist, die Bekämpfung des Rassismus zu einer Querschnittsaufgabe der gesamten europäischen Politik zu machen, und es wird die Notwendigkeit unterstrichen, eine Partnerschaft zwischen den europäischen Institutionen und sämtlichen Akteuren, sowohl auf der Ebene der Regierungen als auch auf Nichtregierungsebene, zu fördern.

Vor diesem Hintergrund war es zwingend, dass die europäischen Institutionen und die Zivilgesellschaft einschlägige legislative Maßnahmen forderten.

### **III. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit: weshalb die Europäische Gemeinschaft im Bereich „Rassismus“ tätig werden muss**

Wie bereits vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung vom 21. April 1993 zum Wiederaufleben von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit in Europa und zur Gefahr des Rechtsextremismus unterstrichen wurde, sind Rassismus und Ausländerfeindlichkeit geeignet, „die Grundfesten der Demokratie, den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sowie die gemeinsamen verfassungsmäßigen Traditionen der Mitgliedstaaten zu erschüttern“.<sup>57</sup>

Die Verpflichtung der Europäischen Union, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu schützen, wurde durch den Vertrag von Amsterdam noch verstärkt. In den Artikeln 6 und 7 des Vertrags wird bekräftigt, dass die Achtung der Menschenrechte einer der Grundsätze ist, auf denen die Europäische Union beruht. Durch Artikel 13 des EG-Vertrags werden der Gemeinschaft spezifische Zuständigkeiten übertragen, die es ihr ermöglichen, geeignete Vorkehrungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu treffen. Außerdem hat sich die Union das Ziel gesetzt, die Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu erhalten und weiterzuentwickeln. Auf seiner außerordentlichen Sitzung in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 ersuchte der Europäische Rat die Kommission, so bald wie möglich Vorschläge zur Durchführung des Artikels 13 des EG-Vertrags betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als ein Beitrag zu diesem Ziel vorzulegen.

Es existieren verschiedene internationale Rechtsinstrumente, die sich die Bekämpfung des Rassismus zum Ziel setzen. Sie reichen von einer allgemeinen Bekräftigung der Menschenrechte (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Europäische Menschenrechtskonvention) bis hin zu spezifischen Dokumenten, die ausschließlich dem Problem Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gewidmet sind (Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, IAO-Übereinkommen 111, neuer Vorschlag für ein Protokoll zur EMRK). In diesen Übereinkünften wurden zwar allgemeine Grundsätze für die Bekämpfung von Diskriminierungen verankert, doch ist in keinem Fall die Möglichkeit vorgesehen, dass der einzelne direkt seine Rechte geltend machen kann, wenn die Unterzeichnerstaaten nicht zuvor zusätzliche Umsetzungsmaßnahmen ergriffen haben.

Die Mitgliedstaaten selbst haben verschiedene Maßnahmen eingeführt, die es dem einzelnen ermöglichen, sein Recht auf Nichtdiskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft geltend zu machen. Alle Mitgliedstaaten haben Gesetze erlassen zur Bekämpfung von rassistisch motivierter Gewalt und von Aufstachelung zum Rassenhaß, insbesondere im Anschluß an die Gemeinsame Maßnahme vom 15. Juli 1996 betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Einige Mitgliedstaaten haben Nichtdiskriminierungsklauseln in ihre Verfassungen aufgenommen, in denen zum Teil auch ein Anspruch des einzelnen auf Entschädigung vorgesehen ist. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben darüber hinaus spezifische Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung in verschiedenen Bereichen der Beschäftigung erlassen, die auch die

52 Siehe Liste der einschlägigen internationalen Verträge und Vereinbarungen im Anhang.

53 Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zu den Grundrechten, 5. April 1977, ABl. C 103 vom 27.4.1977, S. 1.

54 KOM(95) 653 endg. vom 13. Dezember 1995.

55 ABl. C 237 vom 15.8.1996, S. 1.

56 KOM(1998) 183 endg. vom 25. März 1998.

57 ABl. C 150 vom 31.5.1993, S. 127.

Möglichkeit einer gerichtlichen Durchsetzung der Ansprüche der Opfer vorsehen. In anderen Mitgliedsländern, z.B. Irland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, werden wiederum andere Bereiche des täglichen Lebens abgedeckt, wie z. B. der Zugang zu Waren und Dienstleistungen und das Bildungswesen.

Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft sind also in allen Mitgliedstaaten verboten. Es bestehen jedoch erhebliche Unterschiede, was den Geltungsbereich, die inhaltliche Ausgestaltung und die Durchsetzbarkeit der entsprechenden Vorschriften anbelangt. Aber die Existenz entsprechender rechtlicher Befugnisse und die Bekundung des politischen Willens, auf diesem Gebiet tätig zu werden, rechtfertigen für sich allein genommen nicht den Erlass von Rechtsvorschriften. Nach dem dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997) sind Maßnahmen der Gemeinschaft gerechtfertigt, wenn

*„Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene ... wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.“*

Der Erlass einer Richtlinie auf Gemeinschaftsebene wird ein eindeutiges Bekenntnis der öffentlichen Politik zur Bekämpfung von Diskriminierungen sein. Mit der Richtlinie wird allen Bürgern in der Union derselbe Schutz vor Rassendiskriminierung garantiert; der derzeit in den Mitgliedstaaten bestehende Schutz wird auf diese Weise verstärkt und ergänzt, sei es dadurch, dass der sachliche Geltungsbereich der einschlägigen Vorschriften ausgeweitet wird, sei es dadurch, dass die Möglichkeit einer Geltendmachung der Rechte vorgesehen oder die bereits bestehenden Möglichkeiten ausgebaut werden. Die Richtlinie wird auf diese Weise auch zur Stärkung der Grundwerte, auf denen die Union beruht - Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit -, und zur Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beitragen. Ferner wird sie dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt förderlich sein, denn sie gewährleistet für die Menschen in allen Mitgliedstaaten ein Mindestmaß an Schutz vor Diskriminierung sowie einen vergleichbaren Rechtsschutz. Dabei ermöglicht sie, kulturellen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

Die Richtlinie wird auch die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützen, wenn es um die Erreichung anderer auf europäischer Ebene definierter Ziele geht, insbesondere im Kontext der koordinierten Beschäftigungsstrategie (vor allem Leitlinie 9) oder der Gewährleistung eines breiten Zugangs zu einer hochwertigen allgemeinen und beruflichen Bildung.

Schließlich wird durch die Richtlinie ein solides Fundament geschaffen für eine erweiterte Europäische Union, die gegründet sein muss auf eine uneingeschränkte und effektive Achtung der Menschenrechte. Im Zuge des Erweiterungsprozesses werden neue, andersartige Kulturen und weitere ethnische Minderheiten Eingang in die Europäische Union finden. Will man soziale Spannungen - sowohl in den derzeitigen als auch in den neuen Mitgliedstaaten - verhindern und eine Gemeinschaft aufbauen, die von gegenseitiger Achtung und von Toleranz gegenüber Angehörigen anderer Rassen und anderer ethnischer Gruppen getragen wird, muss auf europäischer Ebene ein gemeinsamer Rahmen für die Bekämpfung des Rassismus festgelegt werden.

#### **IV. Das Konzept der Kommission für Maßnahmen der Gemeinschaft**

Mit ihrem Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft trägt die Kommission den auf nationaler und internationaler Ebene gemachten Erfahrungen Rechnung wie auch den Ergebnissen der im Vorfeld durchgeführten Konsultationen. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 29. Januar 1998<sup>58</sup> die Ansicht vertreten, dass eine entsprechende Richtlinie die Bereiche „der Beschäftigung, der Erziehung, des Gesundheitswesens, der sozialen Sicherheit, des Wohnens und der öffentlichen wie privaten Dienstleistungen“ abdecken sollte.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass möglichst viele Bereiche erfaßt werden müssen, wenn man einen signifikanten Beitrag zum Abbau von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa leisten will. Die Europäische Union hat erkannt - nicht zuletzt im Kontext der koordinierten Beschäftigungsstrategie -, dass eine Teilhabe am wirtschaftlichen Leben häufig Vorbedingung ist für eine erfolgreiche weitergehende soziale Eingliederung. Auch den Sozialschutzsystemen fällt eine fundamentale Rolle zu, wenn es darum geht, den sozialen Zusammenhalt zu gewährleisten und politische Stabilität und wirtschaftlichen Fortschritt in der Union zu sichern. Diskriminierungen in bezug auf den Zugang zu Sozialleistungen und anderen Formen der Unterstützung im Rahmen der Sozialschutzsysteme leisten einer Marginalisierung von Angehörigen ethnischer Minderheiten und Menschen mit Zuwanderer-Herkunft Vorschub. Dasselbe gilt für soziale Vergünstigungen, deren Gewährung häufig Ermessenssache ist und die einen ähnlichen Charakter bzw. einen ähnlichen Zweck haben wie Sozialschutzmaßnahmen.

Andere Bereiche haben eher einen indirekten Bezug zur Arbeitswelt, tragen aber nichtsdestoweniger entscheidend zur sozialen und wirtschaftlichen Integration bei. So ist beispielsweise eine gute Ausbildung Vorbedingung für eine erfolgreiche Eingliederung in die Gesellschaft. Deshalb ist es wichtig, für eine Gleichbehandlung bei

<sup>58</sup> Entschließung vom 29. Januar 1998, ABl. C 56 vom 23.2.1998.

den Auswahlverfahren Sorge zu tragen, wobei der unterschiedliche kulturelle Background der Betroffenen berücksichtigt werden muss.

Auch Diskriminierungen in Bezug auf den Zugang zu Waren und Dienstleistungen sind einer sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung hinderlich. Dies gilt insbesondere – aber nicht nur – für den Zugang zu Finanzmitteln. Entscheidungen über die Gewährung von Darlehen für Kleinbetriebe zum Beispiel oder über Hypothekarkredite für Privatleute sind, wenn sie aufgrund der tatsächlichen oder vermeintlichen rassistischen oder ethnischen Zugehörigkeit des Antragstellers getroffen oder davon beeinflusst werden, nicht nur unvereinbar mit den Menschenrechten, sondern führen in der Praxis auch dazu, dass große Teile der Gesellschaft in ihren Möglichkeiten, sich selbst und andere Personen zu versorgen, erheblich eingeschränkt werden. Wenn Menschen der Zugang zu Waren und Dienstleistungen ihrer Wahl verwehrt wird, kann dies im günstigsten Fall nur der Selbstachtung der Betroffenen schaden, im ungünstigsten Fall kann dies jedoch eine noch stärkere soziale Ausgrenzung zur Folge haben.

Die Gemeinschaft setzt sich entschlossen ein für die Achtung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen als unveräußerlicher, integraler und unteilbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte. Sie ist sich bewusst, dass sich Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft 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 solchen doppelten Diskriminierung auftreten. Gemäß dem in den Artikeln 2 und 3 des Vertrags verankerten Grundsatz ist die Gleichstellung von Männern und Frauen ein ausdrückliches Ziel der EG: Die Gemeinschaft sollte bei all ihren Tätigkeiten darauf hinwirken, geschlechtsspezifische Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern. Für die Anwendung der Richtlinie sollte somit der Grundsatz des „Gender Mainstreaming“ gelten, damit sichergestellt ist, dass der geschlechtsspezifischen Dimension gebührend Rechnung getragen wird.

Daher hat die Kommission eine Richtlinie vorgeschlagen, die weite Bereiche abdeckt und gleichzeitig die Grenzen der der Gemeinschaft durch den Vertrag übertragenen Zuständigkeiten wahrt. Die Kommission ist jedoch auch der Auffassung, dass den Mitgliedstaaten die nötige Flexibilität eingeräumt werden muss, die es ihnen erlaubt, bei der Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften den jeweiligen – historisch bedingten und in unterschiedlichen Traditionen begründeten – nationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Daher werden in der vorgeschlagenen Richtlinie lediglich allgemeine Ziele festgeschrieben, um sicherzustellen, dass Diskriminierungen verboten werden und dass die Opfer von Diskriminierungen ein Mindestmaß an Rechtsschutz genießen. Die hier vorgeschlagene spezifische Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft wird – gemeinsam mit dem Vorschlag für eine Richtlinie zum Verbot auch anderer, nicht an Rasse und ethnische Herkunft anknüpfender Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf und dem Vorschlag für ein Aktionsprogramm, in dessen Rahmen praktische Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen gefördert werden sollen – ein wichtiger Schritt sein auf dem Weg zur Festlegung eines umfassenden Rahmens für die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes im wirtschaftlichen und sozialen Leben.

## **V. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

Der Richtlinienentwurf umfasst vier Titel: Allgemeine Bestimmungen (Titel I), Rechtsbehelfe und Rechtsdurchsetzung (Titel II), Einrichtung unabhängiger Stellen für die Förderung der Gleichbehandlung (Titel III), Sonstige Bestimmungen und Schlussbestimmungen (Titel IV).

### **Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen**

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

#### **Artikel 1: Zweck**

In Artikel 1 wird der Hauptzweck der Richtlinie erläutert, nämlich die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Es ist ausdrücklich zu betonen, dass eine auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung durch die Richtlinie nicht untersagt wird. Dieser Aspekt ist Gegenstand anderer Artikel des Vertrags (insbesondere der Artikel 12 und 39) und des einschlägigen Sekundärrechts.

#### **Artikel 2: Der Begriff „Diskriminierung“**

Die hier gegebene Definition des Gleichbehandlungsgrundsatzes entspricht den Definitionen in den Richtlinien 76/207/EWG vom 9. Februar 1976 (Gleichbehandlungsrichtlinie) und 97/80/EG vom 15. Dezember 1997 (Beweislastrichtlinie) und befindet sich im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>59</sup> in den Bereichen Gleichbehandlung von Frauen und Männern und Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die Definition der „mittelba-

<sup>59</sup> Rechtssache C-237/94, O'Flynn gegen Adjudication Officer, Slg. 1996, S. I-2617.

ren Diskriminierung“ ist in Verbindung mit den allgemeinen Bestimmungen von Artikel 8 zur Beweislast auszulegen. Der Gleichbehandlungsgrundsatz muss unabhängig davon gelten, ob die Rasse oder die ethnische Herkunft tatsächlich oder vermutet ist.

In Absatz 3 geht es um den Begriff „Belästigung“. 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. Um in den Anwendungsbereich der Richtlinie zu fallen, müssen sie schwerwiegend sein und die Schaffung eines allgemein gestörten oder feindseligen Arbeitsklimas bewirken. Belästigungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft können eine erhebliche Beeinträchtigung der Rechte der Betroffenen im beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Leben bedeuten und sind als Diskriminierung anzusehen.

In Artikel 3 ist festgelegt, in welchen Bereichen Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft untersagt sind. Alle genannten Bereiche sind insoweit abgedeckt, als sie in die der Gemeinschaft durch den Vertrag übertragenen Zuständigkeiten fallen.

#### **1) Zugang zu abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit und Arbeitsbedingungen**

Unter den Buchstaben a), b) und c) ist festgelegt, welche Aspekte des Bereichs Beschäftigung abgedeckt sind. Es handelt sich hier um dieselben Aspekte, die auch Gegenstand der Richtlinie 76/207/EWG zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen sind.

#### **2) Mitgliedschaft in Organisationen**

Unter Buchstabe d) geht es um die Mitgliedschaft und die Teilnahme 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 in solchen Organisationen oder die von diesen Organisationen gebotenen Leistungen anbelangt.

#### **3) Sozialschutz und soziale Sicherheit**

Für die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und die Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes sind zwar eindeutig die Mitgliedstaaten zuständig, doch wird gemäß Buchstabe e) von den Mitgliedstaaten verlangt, dafür zu Sorge zu tragen, dass es dabei zu keinen Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft kommt.

#### **4) Soziale Vergünstigungen**

Nach der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft sind die Mitgliedstaaten bereits verpflichtet, soziale Vergünstigungen für Wanderarbeitnehmer ungeachtet der Staatsangehörigkeit zu gewähren. In diesem Zusammenhang sind soziale Vergünstigungen vom Europäischen Gerichtshof als Vorteile wirtschaftlicher oder kultureller Art, die entweder von öffentlichen Stellen oder von privaten Einrichtungen in den Mitgliedstaaten gewährt werden, definiert worden. Das gleiche Konzept wird hier angewandt. Zu den sozialen Vergünstigungen zählen beispielsweise kostenlose oder verbilligte Fahrten in öffentlichen Verkehrsmitteln, Preisnachlässe auf Eintrittskarten für kulturelle oder andere Veranstaltungen oder verbilligte Mahlzeiten in der Schule für Kinder aus einkommensschwachen Familien. Unter Buchstabe f) ist vorgesehen, dass bei der Gewährung entsprechender Vergünstigungen keine Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft stattfinden darf.

#### **5) Bildung, einschließlich Ausbildungsbeihilfen und Stipendien**

Gemäß Buchstabe g) haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass es zu keinen Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich des Bildungswesens kommt, auch nicht bei der Gewährung von Ausbildungsbeihilfen und Stipendien. Die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie die Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen bleiben dabei voll gewahrt.

#### **6) Zugang zu Waren und Dienstleistungen**

Unter Buchstabe h) ist vorgesehen, dass Rasse und ethnische Herkunft keine Rolle spielen dürfen bei Entscheidungen über den Zugang zu Waren und Dienstleistungen oder darüber, ob eine Person als Anbieter von Waren und Dienstleistungen auftreten darf.

### **Artikel 4: Spezifische berufliche Anforderungen**

Begründet auf ähnlichen Bestimmungen in nationalen Rechtsvorschriften (z.B. DK, IR, NL, VK) und in der Richtlinie über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen von 1976, sieht Artikel 4 vor, dass eine mit einer wesentlichen beruflichen Qualifikation zusammenhängende und an die Rasse oder die ethnische Herkunft anknüpfende unterschiedliche Behandlung nicht als Diskriminierung anzusehen ist. Diese "spezifischen beruflichen Anforderungen" sollen im engen Sinne verstanden werden, so dass sie nur solche beruflichen Anforderungen abdecken, die unbedingt notwendig sind zur Ausführung der betreffenden Tätigkeiten. Im Zusammenhang mit einer unterschiedlichen Behandlung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft werden entsprechende Fälle eine seltene Ausnahme sein. Hier wäre beispielsweise der Fall denkbar, dass aus Gründen der Au-

thentizität ein Schauspieler benötigt wird, der einer bestimmten Rasse oder ethnischen Gruppe angehört, oder der Fall, dass im Rahmen einer Tätigkeit persönliche Dienstleistungen für Anhörige einer bestimmten ethnischen Gruppe zu erbringen sind und dies am effektivsten von einem Angehörigen dieser Gruppe geleistet werden kann.

#### **Artikel 5: Positive Maßnahmen**

Gleichbehandlung allein reicht unter Umständen nicht aus, um all die Benachteiligungen, unter denen diskriminierte Gruppen zu leiden haben, in ihrer kumulativen Wirkung auszugleichen. Artikel 4 gestattet es den Mitgliedstaaten, die erforderlichen legislativen oder administrativen Maßnahmen zuzulassen oder einzuführen, um Ungleichheiten zu beseitigen.

#### **Artikel 6: Mindestanforderungen**

Bei dieser Standardbestimmung handelt es sich um eine „Nichtrückschrittsklausel“. Sie betrifft Mitgliedstaaten, in denen ein höheres Schutzniveau als das durch die Rahmenrichtlinie garantierte besteht oder eingeführt wird. Dieser Bestimmung zufolge darf das in den Mitgliedstaaten gewährleistete Niveau des Schutzes vor Diskriminierungen nicht im Zuge der Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinie abgesenkt werden.

### **Kapitel II: Rechtsbehelfe und Rechtsdurchsetzung**

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

#### **Artikel 7: Rechtsschutz**

In Artikel 7 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 Personen, die glauben, Opfer einer Diskriminierung zu sein, ihren Anspruch auf Gleichbehandlung auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg durchsetzen können. Der Anspruch auf Rechtsschutz wird zusätzlich dadurch gestärkt, dass auch Organisationen die betreffenden Rechte im Namen der Opfer ausüben können<sup>60</sup>. Einzelstaatliche Vorschriften über eine zeitliche Begrenzung des Rechts auf Klageerhebung werden von diesem Artikel nicht berührt.

#### **Artikel 8: Beweislast**

In der Regel liegt die Beweislast beim Kläger. Allerdings kann es in Diskriminierungsfällen, in denen sich die relevanten Informationen häufig im Besitz des Beklagten befinden, sehr schwierig sein, die erforderlichen Beweise zu erbringen. Die Kommission schlägt daher vor, die Beweislast unter bestimmten Bedingungen auf den Beklagten zu verlagern, wie dies bereits für Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts gilt. Der Wortlaut von Artikel 8 lehnt sich an den Wortlaut von den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie 97/80/EG des Rates<sup>61</sup> an. 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.

#### **Artikel 9: 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 z. B. 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.

#### **Artikel 10: Information**

Artikel 10 sieht geeignete Maßnahmen zur Verbreitung einschlägiger Informationen über das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung vor. Je effektiver die Mechanismen zur Aufklärung der Öffentlichkeit und zur Prävention sind, desto geringer ist der Bedarf an Rechtsbehelfen für den einzelnen.

#### **Artikel 11: Sozialer Dialog**

Die Rolle der Sozialpartner bei der Bekämpfung von Diskriminierungen wurde auf europäischer Ebene erstmals im Jahre 1995 in Florenz in der Gemeinsamen Erklärung der Sozialpartner über Rassismus und Fremdenfeind-

<sup>60</sup> Siehe z. B. UN Model law against racial discrimination (Third Decade Action Program).

<sup>61</sup> Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

lichkeit am Arbeitsplatz thematisiert. Die Sozialpartner auf nationaler Ebene haben in einigen Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich) auch Rahmenvereinbarungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft in den Unternehmen geschlossen; in anderen Mitgliedstaaten wurden Verhaltenskodizes auf nationaler und lokaler Ebene eingeführt (UK, Niederlande). Einige dieser Texte sehen u.a. Bestimmungen dazu vor, wie Streitigkeiten, die ihre Ursache in Diskriminierungen haben, beispielsweise durch Einrichtung von Beschwerdestellen oder durch Einsetzung von Schlichtern innerhalb des Unternehmens beigelegt werden können. Auch dies kann zur Beseitigung von Diskriminierungen beitragen.

Der Kommission ist sehr daran gelegen, die Rolle der Sozialpartner zu stärken. Im Richtlinienvorschlag wird daher anerkannt, dass die Sozialpartner zur Durchführung der Richtlinie beitragen können, indem sie Antidiskriminierungsvereinbarungen schließen und die Verwirklichung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz überwachen. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner anzuregen, in diesem Feld Vereinbarungen abzuschließen.

### **Kapitel III: Einrichtung unabhängiger Stellen für die Förderung der Gleichbehandlung**

#### ***Artikel 12: Einrichtung unabhängiger Stellen***

Artikel 12 der Richtlinie gibt einen Rahmen vor für die Einrichtung unabhängiger Stellen auf nationaler Ebene, die zur Förderung der Gleichbehandlung beitragen sollen. Die Mitgliedstaaten können auch entscheiden, dass entsprechende Stellen auf regionaler oder lokaler Ebene eingerichtet werden, vorausgesetzt, dass das gesamte Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates abgedeckt wird.

In dem Richtlinienvorschlag sind einige Mindestanforderungen festgelegt, denen solche unabhängigen Stellen in den Mitgliedstaaten zu genügen haben. Die Mitgliedstaaten können selbst über Aufbau und Arbeitsweise dieser Stellen entscheiden - in Übereinstimmung mit ihren Rechtstraditionen und ihren politischen Präferenzen. Bei den unabhängigen Stellen kann es sich um eigens für den genannten Zweck eingerichtete Stellen handeln, sie können aber auch in größere, allgemein für Fragen der Menschenrechte zuständige Einrichtungen integriert sein, die bereits vorher bestanden haben oder neu geschaffen werden.

### **Kapitel IV: Sonstige Bestimmungen und Schlußbestimmungen**

Bei den Bestimmungen von Kapitel IV handelt es sich im wesentlichen um Standardbestimmungen, die in den meisten den sozialen Bereich betreffenden Gemeinschaftsrichtlinien zu finden sind.

#### ***Artikel 13: Einhaltung***

Gegenstand von Artikel 13 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***

#### ***Artikel 15: Umsetzung der Richtlinie***

#### ***Artikel 16: Bericht***

#### ***Artikel 17: Inkrafttreten***

#### ***Artikel 18: Adressaten***

Es handelt sich um Standardbestimmungen, die keiner weiteren Erläuterung bedürfen.

### **VI. Geltung für den Europäischen Wirtschaftsraum**

Bei dem Richtlinienvorschlag handelt es 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 Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne  
Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft  
(Text von Bedeutung für den EWR)**

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 13,  
auf Vorschlag der Kommission,  
nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,  
nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,  
nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen,  
in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Vertrag über die Europäische Union markiert den Beginn einer neuen Etappe im Prozeß des immer engeren Zusammenwachsens der Völker Europas.
- (2) 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.
- (3) 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 UN-Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen der Diskriminierung von Frauen, im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, 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.
- (4) 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.
- (5) Auf seiner außerordentlichen Sitzung in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 ersuchte der Europäische Rat die Kommission, so bald wie möglich Vorschläge zur Durchführung des Artikels 13 EG-Vertrag im Hinblick auf die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzulegen.
- (6) In den vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Wien am 11. Dezember 1998 vereinbarten beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 1999 wird die Notwendigkeit unterstrichen, günstigere Bedingungen zu schaffen für die Entstehung eines Arbeitsmarktes, der soziale Integration fördert. Dies soll geschehen durch ein Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen, die darauf abstellen, Diskriminierungen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, wie z. B. ethnischer Minderheiten, zu bekämpfen.
- (7) Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft können die Verwirklichung der im Vertrag 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 sozialen Zusammenhalt, die Solidarität und die Erhaltung und Weiterentwicklung der Europäischen Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.
- (8) Die Kommission legte im Dezember 1995 eine Mitteilung über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus<sup>5</sup> vor.
- (9) Um die Entwicklung demokratischer und toleranter Gesellschaften zu gewährleisten, die allen Menschen - ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft - eine Teilhabe ermöglichen, sollten spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft über die Gewährleistung des Zugangs zu abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit hinausgehen und auch Aspekte wie Bildung, Sozialschutz und soziale Sicherheit, soziale Vergünstigungen, Zugang - als Kunde wie auch als Anbieter - zu Waren und Dienstleistungen, mit abdecken.
- (10) Daher sollte jede unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in den von der Richtlinie abgedeckten Bereichen gemeinschaftsweit untersagt werden. Dieses Diskriminierungsverbot sollte auch hinsichtlich Drittstaatsangehörigen angewandt werden. Dieses Verbot gilt nicht für Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit.
- (11) Belästigungen, die ihren Grund in der Rasse oder der ethnischen Herkunft einer Person oder Personengruppe haben und ein durch Einschüchterungen, Anfeindungen, Beleidigungen und andere Beeinträchtigungen geprägtes Umfeld schaffen, sind als Diskriminierung anzusehen.
- (12) Das Diskriminierungsverbot sollte nicht der Beibehaltung oder dem Beschließen von Maßnahmen entgegenstehen, mit denen bezweckt wird, Benachteiligungen von Angehörigen einer bestimmten Rasse oder ethnischen Gruppe zu verhindern oder auszugleichen.

<sup>5</sup> KOM(95) 653 endg.



- (13) Eine unterschiedliche Behandlung kann gerechtfertigt sein, wenn ein Merkmal, das mit der Rasse oder ethnischen Herkunft zusammenhängt, eine wesentliche berufliche Anforderung darstellt.
- (14) Opfer von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft sollten über einen angemessenen Rechtsschutz verfügen. Um einen effektiveren Schutz zu gewährleisten, sollte auch die Möglichkeit bestehen, dass Verbände oder andere juristische Personen im Namen der Opfer deren Rechte wahrnehmen.
- (15) Voraussetzungen für eine effektive Anwendung des Gleichheitssatzes sind ein angemessener zivilrechtlicher Schutz vor Viktimisierung und eine Anpassung der allgemeinen Beweislastvorschriften.
- (16) Die Mitgliedstaaten sollten für eine angemessene Information über die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften sorgen.
- (17) Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass sämtliche mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz unvereinbaren Bestimmungen in Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Kollektivverträgen, Betriebsordnungen oder Statuten der freien Berufe und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen für nichtig erklärt oder geändert werden.
- (18) Die Mitgliedstaaten sollten den sozialen Dialog zwischen den Sozialpartnern fördern, mit dem Ziel, gegen die verschiedenen Formen von Diskriminierung anzugehen und diese zu bekämpfen.
- (19) Der Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft würde verstärkt, wenn es in jedem Mitgliedstaat eine unabhängige Stelle gäbe, die zuständig wäre für die Analyse der mit Diskriminierungen verbundenen Probleme, für die Prüfung möglicher Lösungsansätze und für die Bereitstellung konkreter Hilfeangebote für die Opfer.
- (20) In dieser Richtlinie werden Mindestanforderungen festgelegt. Den Mitgliedstaaten steht es frei, günstigere Vorschriften beizubehalten oder einzuführen. Die Umsetzung der Richtlinie darf nicht eine Absenkung des in den Mitgliedstaaten bereits bestehenden Schutzniveaus rechtfertigen.
- (21) Die Mitgliedstaaten sollten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für den Fall vorsehen, dass gegen die aus der Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen verstoßen wird.
- (22) Entsprechend dem in Artikel 5 EG-Vertrag niedergelegten Subsidiarität- und Verhältnismäßigkeitsprinzip kann das Ziel dieser Richtlinie, nämlich ein einheitliches, hohes Niveau des Schutzes vor Diskriminierungen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu gewährleisten, auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden; es kann 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 ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

### **Artikel 2      *Der Begriff „Diskriminierung“***

- 1. Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet „Gleichbehandlungsgrundsatz“, dass es keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft geben darf.
- 2. Im Sinne von Absatz 1
  - a) liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft 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, die einer bestimmten Rasse oder einer bestimmten ethnischen Gruppe angehört, benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein legitimes Ziel, das nichts mit der Rasse oder der ethnischen Herkunft einer Person oder Personengruppe zu tun hat, objektiv gerechtfertigt und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels sind geeignet und erforderlich.
- 3. Belästigungen einer Person oder Personengruppe, die im Zusammenhang mit der Rasse oder der ethnischen Herkunft der betreffenden Person oder Personengruppe stehen und mit denen die Schaffung eines durch Einschüchterungen, Anfeindungen, Beleidigungen oder andere Beeinträchtigungen geprägten Umfelds in

einem der in Artikel 3 genannten Bereiche bezweckt oder bewirkt wird, sind als Diskriminierung im Sinne von Absatz 1 anzusehen.

### **Artikel 3            Sachlicher Geltungsbereich**

Im Rahmen der auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten, findet diese Richtlinie 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 Inanspruchnahme der von solchen Organisationen gebotenen Leistungen;
- e) Sozialschutz und soziale Sicherheit;
- f) soziale Vergünstigungen;
- g) Bildung, einschließlich Ausbildungsbeihilfen und Stipendien, unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen;
- h) Zugang zu Waren und Dienstleistungen – als Kunde wie auch als Anbieter.

### **Artikel 4            Wesentliche berufliche Anforderung**

Abweichend von den Bestimmungen des Artikels 2 Absätze 1 und 2 können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass eine Ungleichbehandlung aufgrund eines mit der Rasse oder der ethnischen Herkunft zusammenhängenden Merkmals keine Diskriminierung darstellt, wenn aufgrund der Art einer bestimmten beruflichen Tätigkeit oder der Rahmenbedingungen, unter denen diese Tätigkeit ausgeübt wird, das betreffende Merkmal eine wesentliche berufliche Anforderung darstellt.

### **Artikel 5            Positive Maßnahmen**

Von der Richtlinie unberührt bleibt das Recht der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen, von denen Angehörige einer bestimmten Rasse oder ethnischen Gruppe betroffen sind, beizubehalten oder anzunehmen.

### **Artikel 6            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 Schutzniveaus in Bezug auf Diskriminierungen in den von der Richtlinie abgedeckten Bereichen benutzt werden.

## **KAPITEL II: RECHTSBEHELFE UND RECHTSDURCHSETZUNG**

### **Artikel 7            Rechtsschutz**

1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle Personen, die sich infolge der Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in ihren Rechten für beschwert halten, ihre Ansprüche aus dieser Richtlinie auf dem Gerichts- und/ oder Verwaltungsweg geltend machen können, selbst wenn das Verhältnis, währenddessen die Diskriminierung vorgekommen sein soll, 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 8            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 Absatz 1 nicht für Strafverfahren.
4. Die Absätze 1, 2 und 3 gelten auch für Verfahren gemäß Artikel 7 Absatz 2.

#### **Artikel 9**      *Viktimisierung*

Die Mitgliedstaaten treffen im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnung die erforderlichen Maßnahmen, um den einzelnen vor Benachteiligungen zu schützen, die direkt oder indirekt eine Reaktion auf eine Beschwerde oder auf die Einleitung eines Verfahrens zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes darstellen.

#### **Artikel 10**     *Information*

1. Die Mitgliedstaaten gewährleisten in ihrem Hoheitsgebiet - insbesondere in Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung und in den Betrieben - eine angemessene Information über die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen Maßnahmen.
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 11**     *Sozialer Dialog*

1. Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen zur Förderung des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, mit dem Ziel, die Gleichbehandlung voranzubringen, u. a. durch Überwachung der betrieblichen Praxis, durch Kollektivvereinbarungen, Verhaltenskodizes, Forschungsarbeiten oder durch einen Austausch von Erfahrungen und bewährten Lösungen.
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 von der Tarifautonomie gedeckt sind. Die Vereinbarungen müssen den in dieser Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen entsprechen sowie den einschlägigen nationalen Durchführungsvorschriften.

### **KAPITEL III: EINRICHTUNG UNABHÄNGIGER STELLEN FÜR DIE FÖRDERUNG DER GLEICHBEHANDLUNG**

#### **Artikel 12**     *Einrichtung unabhängiger Stellen*

1. Jeder Mitgliedstaat trägt für die Einrichtung einer oder mehrerer unabhängigen Stellen Sorge, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes - ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft - zu fördern. Diese Stellen können Teil einer unabhängigen Einrichtung sein, die auf nationaler Ebene für den Schutz der Menschenrechte oder der Rechte des einzelnen zuständig ist.
2. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass es u. a. zu den Aufgaben dieser unabhängigen Stelle gehört, Beschwerden einzelner über Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft entgegenzunehmen und diesen Beschwerden nachzugehen, Untersuchungen oder Erhebungen zum Thema „Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft“ durchzuführen, einschlägige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu machen.

### **KAPITEL IV: SCHLUSSBESTIMMUNGEN**

#### **Artikel 13**     *Einhaltung*

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 Einzel- oder Kollektivverträgen oder -vereinbarungen, Betriebsordnungen, Statuten von Vereinigungen mit oder ohne Erwerbszweck sowie Statuten der freien Berufe und der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen 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 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

**FOLGENABSCHÄTZUNG****AUSWIRKUNGEN AUF DIE UNTERNEHMEN UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER KLEINEN UND MITTLEREN UNTERNEHMEN (KMU)****Titel des Vorschlags**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft

Bezugsnummer des Dokuments: 99010

**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 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, u. a. aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, zu bekämpfen.

Die Hauptverantwortung für die Bekämpfung des Rassismus liegt bei den Mitgliedstaaten. Wie in der Begründung dargelegt, enthalten die Verfassungs- und/oder Rechtsordnungen der meisten Mitgliedstaaten Vorschriften, in denen das Recht festgeschrieben ist, nicht aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft diskriminiert zu werden. 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 aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft 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 Mitglied-

staaten gleichzeitig gestattet wird, ihren jeweiligen politischen und historischen Grundentscheidungen und Traditionen 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 der Richtlinie werden im wesentlichen nachstehende Ziele verfolgt:

- Festlegung einer gemeinschaftsweit geltenden Definition des Begriffs „Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft“, auf deren Grundlage die Gleichbehandlung gewährleistet werden kann;
- Festlegung einer Mindestanzahl von Lebensbereichen, die in den Anwendungsbereich des Vertrags fallen und in denen es die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sicherzustellen gilt;
- Festlegung eines Mindestschutzniveaus und Festlegung von Mindestanforderungen, was die Möglichkeit der Geltendmachung der Rechte von Personen anbelangt, die sich als Opfer einer Diskriminierung sehen;
- Gewährleistung geeigneter Vorkehrungen für ein Diskriminierungs-Monitoring in den Unternehmen und in der Gesellschaft im allgemeinen.

### ***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 von Rasse und ethnischer Herkunft einer Person. 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.

#### ***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.

Einschlägige Daten<sup>1</sup> aus den Mitgliedstaaten zeigen, dass die Arbeitslosigkeit in Gemeinschaften, deren Mitglieder einer anderen Rasse oder einer anderen ethnischen Gruppe angehören, zwei- bis dreimal so hoch ist wie die durchschnittliche Arbeitslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt insgesamt.

Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft kann - insbesondere dann, wenn sie kulminiert auftritt - einen ganzen Kreislauf von Benachteiligungen nach sich ziehen, der sich häufig in der nächsten Generation fortsetzt. Sind zum Beispiel Bildungsmöglichkeiten, Wohnverhältnisse, Gesundheitsversorgung, Umweltbedingungen und Beschäftigungsmöglichkeiten für eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe schlecht, wird die heranwachsende Generation weniger gut gerüstet sein, um mit den Schwierigkeiten, mit denen sie konfrontiert wird, zurechtzukommen, und sie wird ebenfalls nur Aussicht auf schlechte Jobs, schlechte Wohnungen und eine schlechte gesundheitliche Versorgung haben.

Die vorgeschlagene Richtlinie, die Rassendiskriminierung Einhalt gebieten soll, wird zu mehr wirtschaftlicher und sozialer Teilhabe führen und sozialer Ausgrenzung entgegenwirken.

<sup>1</sup> Nicht für alle Mitgliedstaaten liegen entsprechende Daten vor. Einige Mitgliedstaaten erheben nur Daten auf der Grundlage des Kriteriums Staatsangehörigkeit, nicht aber auf der Grundlage der Merkmale Rasse oder ethnische Herkunft.

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 Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte - ohne Unterschied der Rasse und der ethnischen Herkunft - beitragen, 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 auch mit einem höheren Beschäftigungsniveau gerechnet werden.

- Auswirkungen auf Investitionen und auf die Gründung neuer Unternehmen

Die Richtlinie wird günstigere Bedingungen schaffen für die Gründung von Unternehmen durch Angehörige anderer Rassen und/oder anderer ethnischer Gruppen.

- Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit

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 zur Zeit der Fall ist, und die verfügbaren Qualifikationen nutzen können, ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

b) *Müssen neue Verwaltungsverfahren eingeführt werden?*

Die Unternehmen werden in der Lage sein müssen, Entscheidungen, z. B. über Personaleinstellungen, Beförderungen, den Zugang zu Aus- und Weiterbildung und andere Arbeitsbedingungen, zu begründen und nachzuweisen, dass dabei keine Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft 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 die Entscheidungsträger zum Thema „Anwendung 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 von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft 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 - ohne Unterschied der Rasse und der ethnischen Herkunft - und von der Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit infolge einer besseren Ressourcennutzung (siehe oben) profitieren.

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

Mit der Richtlinie wird ein flexibler, allgemeiner Rahmen vorgegeben für die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft. 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).

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

In dem Richtlinienentwurf 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 die Aspekte Rasse oder ethnische Herkunft bei den betreffenden Entscheidungen keine Rolle gespielt haben. Größere Unternehmen werden unter Umständen eine strukturiertere 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 aufgrund der Rasse und der ethnischen Herkunft 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 Anforderungen der Richtlinie einzuhalten sind.

**Konsultationen**

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

Es haben verschiedene Zusammenkünfte auf Gemeinschaftsebene stattgefunden, in deren Rahmen die Kommission die repräsentativen Organisationen der Sozialpartner auf europäischer Ebene<sup>2</sup> gehört hat sowie die Europäische Plattform der im sozialen Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen.

Alle konsultierten Organisationen erkennen die Bedeutung des Problems an und erachten eine Festlegung von Standards auf Gemeinschaftsebene für sinnvoll. In bezug auf einige Aspekte des Vorschlags wurden jedoch unterschiedliche Standpunkte vertreten.

Die Vertreter der NRO und der Gewerkschaften haben den Vorschlag begrüßt. Allerdings haben sie ihr Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht, dass der Geltungsbereich nicht weiter gefaßt ist: ihrer Auffassung nach sollten sämtliche Bereiche des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Lebens abgedeckt werden. 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 des Rates 97/80/EG 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.

<sup>2</sup> In Übereinstimmung mit den 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) hat die Kommission die verschiedensten Organisationen konsultiert, u. a. Vertreter von Klein- und Mittelbetrieben.

