KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.10.2006
KOM(2006) 643 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft

1. EINLEITUNG

Vor sechs Jahren wurden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung erlassen. Diese haben maßgeblich dazu beigetragen, den Diskriminierungsschutz in der ganzen Europäischen Union zu erhöhen. Allerdings verzögerte sich in einigen Mitgliedstaaten die Umsetzung der Bestimmungen in nationales Recht und es bedarf weiterer Anstrengungen, um eine wirksame Anwendung und Durchsetzung der Antidiskriminierungsvorschriften zu gewährleisten.

Gegenstand des Berichts ist die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft[1]. Es war dies die erste Richtlinie, die einstimmig vom Rat gemäß des neuen Artikels 13 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erlassen wurde, der am 1. Mai 1999 in Kraft trat. Sie gehörte zu einem Paket von Vorschlägen, das die Kommission im November 1999 vorgelegt hatte, darunter einen Vorschlag für eine zweite Richtlinie zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sowie ein Aktionsprogramm zur finanziellen Unterstützung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen.

Ziel dieses Berichts ist es nicht, einen ausführlichen Überblick über die Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG in den Mitgliedstaaten zu geben, vielmehr sollen bestimmte besonders problematische oder wichtige Aspekte dargelegt und bewährte Verfahren aufgezeigt werden. Behandelt werden insbesondere folgende Themen: Auswirkungen der Richtlinie, Probleme bei der Umsetzung, Unterrichtung, Durchsetzung von Rechten, Rolle der Gleichstellungsstellen, Sozialpartner und NRO, positive Maßnahmen; außerdem werden Empfehlungen für die Zukunft formuliert.

Gemäß Artikel 17 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum 19. Juli 2005 sämtliche für diesen Bericht erforderlichen Informationen zu übermitteln. Ungeachtet eines vom Mai 2005 datierten Erinnerungsschreibens hielten sich zahlreiche Mitgliedstaaten nicht an diesen Termin, einige antworteten gar nicht. Bis Dezember 2005 hatten Österreich, Polen, das Vereinigte Königreich, Frankreich, Deutschland, Litauen und Portugal sowie die Sozialpartner, ausgenommen der EGB, der Kommission keine Informationen zugestellt. Die Kommission konsultierte die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), die Sozialpartner[2] und zivilgesellschaftliche Organisationen[3]. Informationen haben überdies verschiedene nationale Gleichstellungsstellen geliefert.

2. AUSWIRKUNGEN DER RICHTLINIE 2000/43/EG

---

1 ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22.

2 Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB), Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE), Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), Confédération Européenne des Cadres (CEC), Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes enterprises (UEAPME) sowie EUROCADRES (Organisation, welche die Führungskräfte vertritt).

3 Europäische Plattform der im sozialen Bereich tätigen NRO, Europäisches Netzwerk gegen Rassismus (ENAR), Europäisches Behindertenforum, Internationale Lesben- und Schwulen-Organisation (ILGA), AGE-Plattform und Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma.

Zwar baute die Richtlinie 2000/43/EG auf einigen Konzepten der EG-Rechtsvorschriften zum Verbot von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts und der Staatsangehörigkeit auf, aber der vom Rat erlassene Text war doch in vielerlei Hinsicht innovativ. So gilt die Richtlinie für **alle** Personen; ihr Geltungsbereich geht überdies über den traditionellen Bereich des Schutzes vor Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung hinaus und erstreckt sich u. a. auf soziale Vergünstigungen, Gesundheitsdienste, Bildung und – was von wesentlicher Bedeutung ist – den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum. In einigen Mitgliedstaaten gibt es Probleme in Zusammenhang mit der Trennung von öffentlichem und privatem Bereich; auch wird verschiedentlich die Auffassung vertreten, dass die Entscheidungsfreiheit und die Auftragsvergabe beeinträchtigt werden. Wird für Güter oder Dienstleistungen geworben oder werden Stellenangebote bekannt gegeben, und sei es nur durch eine Anzeige in einem Fenster, dann stehen diese für die Öffentlichkeit zur Verfügung und fallen folglich in den Geltungsbereich der Richtlinie.

Die Richtlinie 2000/43/EG enthält klare und detaillierte Definitionen der Diskriminierungsbegriffe. Die in der Richtlinie festgehaltene Definition der unmittelbaren Diskriminierung orientiert sich an der Richtlinie im Bereich der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts[4], während die Definition der mittelbaren Diskriminierung aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer abgeleitet wurde[5]. Sowohl Belästigung als auch die Anweisung zur Diskriminierung gelten als Diskriminierung. Es sei darauf hingewiesen, dass die Vorschrift, Schutz vor Viktimisierung zu gewähren, - ein wesentliches Element, damit der Einzelne seine Rechte geltend machen kann, – für alle vier Diskriminierungskonzepte (unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigung und Anweisung zur Diskriminierung) gilt.

Die Mitgliedstaaten mussten die ausführlichen Bestimmungen der Richtlinie zur Durchsetzung der Rechte in ihre Rechtsvorschriften aufnehmen, u. a. die Bestimmung, dass die Beweislast beim Beklagten liegt, wenn das mutmaßliche Opfer Tatsachen glaubhaft macht, die das Vorliegen einer Diskriminierung vermuten lassen. Während die Mitgliedstaaten mit dieser Bestimmung in Zusammenhang mit der Diskriminierung von Männern und Frauen im Beschäftigungsbereich vertraut waren, wurde durch die Richtlinie 2000/43/EG die Beweislast-Bestimmung für neue Bereiche eingeführt und gilt nun auch für Güter und Dienstleistungen.

Die Richtlinie war insofern innovativ, als sie den Mitgliedstaaten vorschrieb, eine Stelle einzurichten, die beauftragt ist, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern (sofern nicht bereits eine solche Stelle bestand). Einige Mitgliedstaaten ergriffen die begrüßenswerte Maßnahme, den Auftrag ihrer Gleichstellungsstellen dahingehend auszudehnen, dass diese sich auch mit Diskriminierungen aus anderen Gründen als aus Gründen der Rasse und ethnischen Herkunft befassen können (siehe Abschnitt 3.2 „Rolle der Gleichstellungsstellen“).

---

4 Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (ABl. L 14 vom 20.1.1998, S. 6).

5 Rechtssache C-237/94, OFlynn, Slg. 1996 I-02617 – Die Richtlinie 2002/73/EG hat diese Begriffsbestimmung in den Bereich der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts aufgenommen (ABl. L 269 vom 5.10.2002, S. 15).

Alle Mitgliedstaaten, auch diejenigen, in denen bereits seit langem Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse bestanden, mussten einige Änderungen an ihrer nationalen Gesetzgebung vornehmen, um der Richtlinie nachzukommen (so das Vereinigte Königreich, das seine Definitionen für die Begriffe der mittelbaren Diskriminierung und der Belästigung änderte). Einige Mitgliedstaaten führten neue, umfassende Antidiskriminierungsvorschriften ein, obwohl die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zahlreicher Mitgliedstaaten bereits Antidiskriminierungsmaßnahmen vorsehen, und zwar sowohl im Zivil- als auch im Strafrecht (nicht immer ist gewusst, welches anzuwenden ist).

Für einige der neuen Mitgliedstaaten (EU-10) weichte das Konzept des Schutzes einer Einzelperson vor Diskriminierungen aus Gründen der „Rasse oder ethnischen Herkunft" wesentlich von ihren Strategien zur Anerkennung und zum Schutz der Rechte von „nationalen" Minderheiten ab[6].

Weitere Probleme betrafen grundlegende Fragen wie die Definition der Begriffe unmittelbare und mittelbare Diskriminierung sowie Belästigung in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, die sich mitunter erheblich von den entsprechenden Begriffsbestimmungen der Richtlinie unterscheiden. Offenbar räumen einige Mitgliedstaaten Ausnahmen vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung ein, die weit reichender sind als in der Richtlinie vorgesehen. Schwierigkeiten zeigen sich bei der Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern; zu nennen ist in diesem Zusammenhang etwa die mangelhafte Umsetzung der Regeln für die Beweislastverteilung, das Recht von Verbänden zur Unterstützung von Diskriminierungsopfern sowie Sanktionen und Rechtsbehelfe.

Einige Mitgliedstaaten teilten der Kommission die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG in nationales Recht entweder sehr spät oder überhaupt nicht mit. Die Kommission leitete daher gegen diese Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 226 EG-Vertrag ein; bei den meisten erfolgte keine Klageerhebung, da die erforderlichen Vorschriften in Kraft gesetzt wurden. Lediglich gegen vier Mitgliedstaaten wurde Klage beim Europäischen Gerichtshof[7] erhoben, der befand, dass diese gegen den Vertrag verstoßen haben, indem sie das nationale Recht nicht in vollem Umfang an die Richtlinie angepasst haben. Zwei Mitgliedstaaten (Deutschland und Luxemburg) haben der Kommission immer noch nicht ihre Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie übermittelt.

Die Kommission prüft derzeit die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten gesetzgeberischen Maßnahmen, um ihre Übereinstimmung mit der Richtlinie zu beurteilen und um zu gewährleisten, dass Diskriminierungsopfer die ihnen zustehenden Rechte wahrnehmen können. Sie wird anschließend die erforderlichen Schritte ergreifen, um eine vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung sicherzustellen.

Nähere Informationen zur Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie Links zu Veröffentlichungen, einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gleichstellungsstellen können unter folgender Internet-Adresse abgerufen werden: http://europa.eu.int/comm/antidiscrimination.

---

6 z. B. der ungarischen und italienischen Minderheiten in Slowenien.

7 Urteil gegen Luxemburg (Rechtssache C-320/04) und gegen Finnland (Rechtssache C-329/04) vom 22.2.2005, Urteil gegen Deutschland (Rechtssache C-329/04) vom 28.4.2005, Urteil gegen Österreich (Rechtssache C-335/04) vom 4.5.2005.

3. SCHLÜSSELTHEMEN

3.1 Rechtsbehelfe

Aus den Informationen der NRO und Regierungen geht eindeutig hervor, dass viele Diskriminierungsopfer aus Kostengründen oder aus Angst vor Viktimisierung nicht vor Gericht Klage erheben. Sie wenden sich offenbar eher an eine NRO oder Gleichstellungsstelle, die in der Regel schnell und unentgeltlich Informationen und Beratung bieten.

Gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie müssen Verbände Diskriminierungsopfer bei Gerichtsverfahren unterstützen können; die Mitgliedstaaten können allerdings bestimmen, welche Verbände ein rechtmäßiges Interesse daran haben, in dieser Hinsicht tätig zu werden. In den meisten Mitgliedstaaten können Verbände Diskriminierungsopfer unterstützen oder sie vor Gericht vertreten, einige Mitgliedstaaten haben jedoch strenge Bestimmungen für diesbezügliche Maßnahmen von Verbänden niedergelegt.

Den von den Mitgliedstaaten und Gleichstellungsstellen übermittelten Statistiken zufolge betrifft die Mehrzahl der Diskriminierungsklagen vor den nationalen Gerichten und/oder Gleichstellungsstellen den Bereich Beschäftigung, gefolgt von Klagen in Zusammenhang mit dem Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sowie dem Wohnraum. Die Statistiken ergaben, dass es in den meisten EU-10-Mitgliedstaaten die Gruppe der Roma ist, für die am häufigsten Beschwerde eingelegt wird. In Irland wurden auch zahlreiche Klagen von Fahrenden erhoben. Die Anzahl von Klagen von Roma lässt darauf schließen, dass die Richtlinie mit Erfolg angewandt wird, um die Diskriminierung dieser Bevölkerungsgruppe zu bekämpfen.

3.2. Gleichstellungsstellen

Auch wenn in einigen Mitgliedstaaten bereits Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung bestanden, so haben die meisten doch eine neue Stelle geschaffen bzw. die Befugnisse der bestehenden erweitert. Einige Mitgliedstaaten (Belgien, Zypern, Schweden, Irland und die Niederlande) sind über die Anforderungen der Richtlinie 2000/43/EG hinausgegangen und haben Gleichstellungsstellen eingesetzt, die sich mit *allen* Diskriminierungsgründen befassen, die unter das EU-Antidiskriminierungsgesetz und/oder allgemeinere Menschenrechtsabkommen fallen. Die Richtlinie hält als Mindestanforderung fest, dass die Stelle in der Lage sein muss, Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise zu unterstützen, unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen, unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu Aspekten vorzulegen, die mit Diskriminierungen in Zusammenhang stehen.

Den Gleichstellungsstellen in den Mitgliedstaaten gehören Ombudsleute, Arbeitsaufsichtsbehörden und Kommissionen an, die sich mitunter die in der Richtlinie beschriebenen Aufgaben aufteilen. So ist beispielsweise in Griechenland die Gewerbeaufsicht für die Förderung der Gleichbehandlung im Beschäftigungsbereich zuständig, während der Ombudsmann sich mit nicht beschäftigungsrelevanten Angelegenheiten befasst, Berichte erstellt und Empfehlungen formuliert. In Zypern, Slowenien und Österreich ist nicht die Gleichstellungsstelle, sondern eigens ein Rechtsvertreter beauftragt, Einzelpersonen zu unterstützen, die Opfer einer Diskriminierung sind.

Aus den übermittelten Informationen geht hervor, dass die Gleichstellungsstellen die einzelnen Diskriminierungsopfer in Rechtsfragen beraten, jedoch nur eine geringe Anzahl von Fällen in Gerichtsverfahren unterstützen. Ausgewählt werden diese nach folgenden Kriterien: wie wichtig ist die betreffende Rechtsangelegenheit, kann dem Opfer von anderer Seite geholfen werden (etwa von einer Gewerkschaft oder einem Verband) und vor allem welche finanziellen und personellen Mittel stehen der Gleichstellungsstelle zur Verfügung? Einige Gleichstellungsstellen wollen ausschließlich strategische Rechtsstreitigkeiten unterstützen. Eine weitere Aufgabe, die von einigen Gleichstellungsstellen wahrgenommen wird, besteht darin, auf Anfrage einer natürlichen oder juristischen Person eine Stellungnahme darüber abzugeben, ob eine bestimmte Praktik mit den nationalen Nichtdiskriminierungs-Rechtsvorschriften in Einklang steht. In den meisten Ländern ist die Entscheidung oder Stellungnahme der Gleichstellungsstelle nicht rechtsverbindlich, wird offenbar jedoch weitgehend berücksichtigt. Die oder der Betroffene kann stets vor Gericht gehen, um ein rechtsverbindliches Urteil zu erhalten. Falls in Dänemark nach Meinung der Gleichstellungsstelle eine rechtswidrige Diskriminierung vorliegt, dann kann diese die Gewährung einer Prozesskostenhilfe empfehlen, so dass der Beschwerdeführer ohne finanzielle Belastung vor Gericht gehen kann.

In einigen Mitgliedstaaten liegt der Schwerpunkt eher auf der Förderung der Chancengleichheit und Vermeidung von Diskriminierungen als auf dem Rechtsbeistand für Einzelpersonen, die Beschwerde führen. Das Beispiel des finnischen Ombudsmanns für Minderheiten veranschaulicht, wie eine Gleichstellungsstelle sich an einer breiten Palette von Sensibilisierungsmaßnahmen beteiligen kann. In Belgien, Zypern und im Vereinigten Königreich geben Regierung und/oder Gleichstellungsstelle spezifische Leitlinien für Arbeitgeber heraus. Diese sollen den Arbeitgebern Orientierungshilfe bei der Erfüllung ihrer rechtlichen Verpflichtungen geben und sie generell über die Behandlung von Diskriminierungsfragen aufklären.

Ein wichtiger Aspekt für die Funktionsfähigkeit einer Gleichstellungsstelle ist die Art ihrer Finanzierung (von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sind beträchtliche Unterschiede bei der Bereitstellung finanzieller und personeller Mittel für die Gleichstellungsstellen zu verzeichnen). Ein weiterer Aspekt betrifft nur die Mitgliedstaaten mit föderalen und regionalen Regierungsstrukturen. Besteht die Gleichstellungsstelle lediglich auf einer dieser Ebenen, ist sie womöglich nicht befugt, sich mit Angelegenheiten zu befassen, die in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Ebene fallen.

3.3. Unterrichtung

Eine wichtige Erkenntnis der öffentlichen Anhörung, die die Kommission im Jahr 2004 zu dem Grünbuch *Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union*[8] durchgeführt hat, betraf die Bedeutung der Aufklärung über das Recht auf Schutz gegen Diskriminierungen. Es macht wenig Sinn, Rechte gesetzlich zu verankern, wenn die Bürger und Bürgerinnen nicht wissen, dass es sie gibt. Deshalb hält Artikel 10 der Richtlinie fest, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, dass die gemäß der Richtlinie verabschiedeten einzelstaatlichen Rechtsvorschriften allen Betroffenen bekannt gemacht werden.

[8] KOM(2004) 379 endg.

Es liegen nur wenige Angaben darüber vor, wie die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nachkommen. Allerdings wurden verschiedene interessante Initiativen ergriffen, etwa die Einrichtung einer Telefon-Hotline in den Niederlanden. In Portugal ist vorgeschrieben, dass an jedem Arbeitsplatz eine schriftliche Information zu den neuen Rechten aushängt. In den der Kommission übermittelten Informationen bezogen sich die Mitgliedstaaten auf das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen, vor allem auf die Informationskampagne. Im Rahmen dieses Programms wurden in einer Reihe von Mitgliedstaaten nationale Konferenzen zum Thema Bekämpfung von Diskriminierungen organisiert, es wurden Broschüren, CDs und Faltblätter veröffentlicht, es fand eine Truck-Tour unter dem Motto „Für Vielfalt. Gegen Diskriminierung" statt und es wurden verschiedene andere Maßnahmen finanziert, wie etwa der Marathon in Rom mit dem Slogan „I'm running against racism". Mit 10 000 Besuchern in einem Monat war die Website der finnischen Informationskampagne ein echter Erfolg. Die Kommission ihrerseits hat eine Reihe von Seminaren für NRO, Richter und Anwälte der Mitgliedstaaten (und der Kandidatenländer) zu den Antidiskriminierungs-Richtlinien finanziell unterstützt[9].

3.4. Die Rolle der Sozialpartner und NRO

In der Richtlinie wird die Rolle der Sozialpartner bei der Förderung der Gleichbehandlung hervorgehoben. Gemäß Artikel 11 müssen die Mitgliedstaaten den Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern fördern, mit dem Ziel, die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes u. a. durch Tarifverträge, Verhaltenskodizes oder einen Austausch von bewährten Lösungen voranzubringen. Aus den Informationen der Mitgliedstaaten geht hervor, dass diese ihrer Verpflichtung in unterschiedlicher Weise genügen. Einige Mitgliedstaaten (wie etwa die Niederlande) haben Projekte unterstützt, die von den Gewerkschaften in Zusammenarbeit mit Angehörigen ethnischer Minderheiten durchgeführt wurden oder die auf die Förderung der Vielfalt abstellten. In Belgien stellen Nichtdiskriminierungsklauseln in Tarifverträgen ein bewährtes Instrument zur Bekämpfung von Diskriminierungen dar. In Italien bietet die Gleichstellungsstelle UNAR Schulungsmaßnahmen für Vertreter der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften an, die der Bekämpfung von Diskriminierungen und der Förderung der Vielfalt gewidmet sind.

Allgemeiner gesehen ist die Rolle der Sozialpartner bei der Ausgestaltung von Strategien und Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen in einigen Mitgliedstaaten fest verankert: hier bestehen seit langem Konsultationsstrukturen, wie etwa die tripartistischen Systeme in Dänemark und Lettland. In anderen Ländern mag zwar eine Verpflichtung zur Anhörung der Sozialpartner zu Rechtsvorschriften im Sozialbereich bestehen, aber die Sozialpartner werden nicht aktiv in die Förderung der Nichtdiskriminierungspolitik einbezogen.

Der EGB hält fest, dass bei den Regierungen ein Trend zu verzeichnen ist, den Dialog über Diskriminierungsfragen eher mit den NRO als mit den Sozialpartnern zu fördern; die von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen liefern allerdings ein etwas gemischtes Bild.

Den Gewerkschaften kommt gemäß Artikel 7 Absatz 2 eine eindeutige Rolle bei der Unterstützung ihrer Mitglieder bei Diskriminierungsbeschwerden zu. In Portugal ist das Recht, einen Arbeitnehmer zu vertreten, den Gewerkschaften vorbehalten, und in Schweden sind es die Gewerkschaften, die rechtliche Schritte einleiten können.

---

[9] Siehe z. B. www.era.int.

3.5. Gender-Mainstreaming und Mehrfachdiskriminierung

Obwohl die Kommission die Mitgliedstaaten ausdrücklich um Angaben zum Gender-Mainstreaming (entsprechend Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie) gebeten hat, haben nur wenige Mitgliedstaaten geantwortet. Laut EGB haben die Mitgliedstaaten sich offenbar nicht systematisch mit der Frage des Gender-Mainstreaming bei der Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG befasst. In Slowenien war ein Sachverständiger für Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in die Ausgestaltung des Gleichbehandlungsgesetzes einbezogen; in Dänemark förderte die Ministerin für Gleichstellung von Frauen und Männern 2005 die Gleichstellung bei ethnischen Minderheiten.

Die Plattform AGE wies auf das Risiko der Mehrfachdiskriminierung für ältere Frauen hin, die ethnischen Minderheiten angehören, während die ILGA sich sehr besorgt zu der komplexen Frage der Überschneidung zwischen religiöser Identität und sexueller Ausrichtung äußerte. Die EUMC hob den Trend hervor, eine einzige Gleichstellungsstelle einzurichten, die sich mit allen Diskriminierungsgründen befasst, was den Vorteil hat, dass man sich besser Mehrfachdiskriminierungen widmen kann. Es besteht allerdings die Gefahr, dass bestimmte Diskriminierungsgründe vernachlässigt werden, wenn die Ressourcen nicht aufgestockt werden. Die EUMC hat in erster Linie geprüft, wie sich die Richtlinie auf den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen für Roma-Frauen auswirkt.

Die Kommission ist sich des weitgehend ungelösten Problems der Mehrfachdiskriminierung bewusst und hat im Rahmen ihres Arbeitsprogramms 2006 eine diesbezügliche Studie in Auftrag gegeben, die Aufschluss über die einschlägigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten geben und Empfehlungen formulieren soll.

3.6. Positive Maßnahmen

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung aus dem Jahre 2005 zur Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit für alle[10] festhielt, kann den langjährigen und anhaltenden Benachteiligungen bestimmter Bevölkerungsgruppen nicht allein mit dem gesetzlich verankerten Recht auf Nichtdiskriminierung begegnet werden; positive Maßnahmen können sich als erforderlich erweisen, um die Chancengleichheit zu verbessern.

Gemäß Artikel 5 der Richtlinie hindert der Gleichbehandlungsgrundsatz die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen. In diesem Zusammenhang sei auf den Unterschied verwiesen zwischen positiven Fördermaßnahmen, die zulässig sind, und Maßnahmen der so genannten „positiven Diskriminierung“, die nicht mit der Richtlinie vereinbar sind.

Positive Fördermaßnahmen stellen darauf ab, eine volle Gleichstellung in der Praxis zu gewährleisten, indem Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft vermieden oder ausgeglichen werden. Unter diese Maßnahmen fallen z. B. Schulungsmaßnahmen für Personen, die Gruppen angehören, die in der Regel keinen Zugang zu solchen Maßnahmen haben, oder auch Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass bestimmte Rassen- oder Volksgruppen in vollem Umfang über Stellenanzeigen

[10] KOM (2005) 224.

informiert werden (z. B. durch Anzeigen in Veröffentlichungen, die sich an diese Gruppen richten)[11]. Maßnahmen der „positiven Diskriminierung“ dagegen räumen Mitgliedern einer bestimmten Gruppe im Verhältnis zu anderen einen automatischen und unbedingten Vorrang ein, der ausschließlich in der Zugehörigkeit zu dieser Gruppe begründet ist.

Die Einstellung zu positiven Maßnahmen ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. In den Niederlanden sind positive Maßnahmen nur zulässig, wenn nachweislich eine strukturelle Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder einer Behinderung vorliegt. In der Slowakei gelten positive Maßnahmen ausdrücklich als Mittel zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung der Roma, ein umstrittener Ansatz, der vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig befunden wurde[12]. In Spanien gibt es ebenfalls ein Programm mit positiven Maßnahmen zugunsten der Roma. In Finnland werden positive Maßnahmen zugunsten der Samen befürwortet. Das ENAR hat eine Verschärfung der Bestimmungen über positive Maßnahmen gefordert, die für die am stärksten benachteiligten Gruppen zwingend vorgeschrieben werden sollen. In Ungarn werden Roma-Studierenden an Sekundarschulen und Hochschulen besondere Stipendien gewährt.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Finnland, Irland und Zypern) werden gezielte Maßnahmen im spezifischen Kontext der Schulung von Polizeiangehörigen in den Bereichen Antidiskriminierung und Vielfalt durchgeführt. Einige Länder verfolgen den Ansatz der positiven Förderung der Gleichstellung. Im Vereinigten Königreich und in Finnland sind die öffentlichen Behörden gesetzlich verpflichtet, aktiv auf die Förderung der Gleichstellung hinzuwirken. Nach irischer Rechtsprechung können Arbeitgeber dazu angehalten werden, positive Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass sie bestimmte Arbeitnehmer nicht aufgrund der Rasse diskriminieren, etwa wenn diese wegen ihres sprachlichen und/oder kulturellen Hintergrunds Schwierigkeiten haben, ihre Rechte zu verstehen[13].

FAZIT

Die Richtlinie 2000/43/EG stellt einen entscheidenden Schritt in der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse in der Europäischen Union dar. Obwohl in allen Mitgliedstaaten bereits gewisse rechtliche Regelungen im Bereich Gleichstellung und Nichtdiskriminierung galten, machte die Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG in den meisten Mitgliedstaaten recht umfassende Änderungen an den bestehenden Rechtsvorschriften oder auch völlig neue Gesetze erforderlich. Das mag erklären, warum die Richtlinie in vielen Mitgliedstaaten verspätet umgesetzt wurde. In den meisten ist die Richtlinie in der Zwischenzeit jedoch in nationales Recht umgesetzt.

Der neue Rechtsrahmen ist nun seit knapp drei Jahren in Kraft, also nicht ausreichend lang genug, um die Auswirkungen oder das Potenzial in ihrem vollen Ausmaß zu bewerten. Bislang hat noch kein nationales Gericht den Europäischen Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht. Eine endgültige Aussage dazu, wie die Richtlinienbestimmungen auszulegen sind, kann jedoch nur der EuGH treffen. Künftige Urteile werden dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten einen eindeutigen und einheitlichen Schutz gegen Diskriminierungen in der gesamten Europäischen Union gewährleisten.

---

[11] Siehe analog dazu das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 29. März 2000, Rechtssache C-185/77, Coote.

[12] Urteil vom 18.10.2004 (PL.US.8/04).

[13] Campbell Catering Ltd v Rasaq.

In Artikel 17 der Richtlinie 2000/43/EG heißt es, dass der Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Richtlinie „gegebenenfalls auch Vorschläge für eine Änderung und Aktualisierung dieser Richtlinie“ enthält. Die Kommission sieht derzeit keine Veranlassung, Vorschläge zu unterbreiten. Sie ist zu diesem Schluss gekommen, da es an Erfahrung mit der Anwendung der Richtlinie seit ihrem Inkrafttreten mangelt und keine Rechtsprechung des EuGH vorliegt.

In den nächsten Jahren gilt es, die umfassende und wirksame Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie 2000/43/EG sicherzustellen. Hierzu bedarf es der Einführung von Verfahren und Methoden, die es ermöglichen, die Auswirkungen der nationalen Umsetzungsmaßnahmen zu verfolgen und über sie zu berichten. Es wird daher wichtig sein, die erforderlichen statistischen Grundlagen zu schaffen und Indikatoren zu entwickeln. Allerdings könnte die Tatsache, dass in den meisten Mitgliedstaaten kaum nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselte Daten vorliegen, eine angemessene Überwachung der Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften beeinträchtigen.

Gegen die Sammlung solcher Daten wurde mit der Begründung Einwand erhoben, sie würde gegen die EG-Richtlinie zum Datenschutz verstoßen[14]. Dem ist jedoch nicht so. Die Richtlinie verbietet in der Regel die Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten. Allerdings sind Ausnahmen von diesem Verbot vorgesehen, u. a. in folgenden Fällen: „*Die betroffene Person hat ausdrücklich in die Verarbeitung der genannten Daten eingewilligt*“[15] oder „*die Verarbeitung ist erforderlich, um den Rechten und Pflichten des für die Verarbeitung Verantwortlichen auf dem Gebiet des Arbeitsrechts Rechnung zu tragen*“[16]. Des Weiteren heißt es in der Richtlinie wie folgt: „*Die Mitgliedstaaten können vorbehaltlich angemessener Garantien aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses* […] *Ausnahmen vorsehen*“[17]. Somit obliegt es den Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob – vorbehaltlich der in der Datenschutz-Richtlinie festgehaltenen Garantien – im Hinblick auf Statistiken zur Bekämpfung von Diskriminierungen ethnische Daten gesammelt werden sollen.

Die Kommission ist sich auch bewusst, dass es mit Rechtsvorschriften allein nicht getan ist, um Diskriminierungen zu bekämpfen und die Gleichstellung zu fördern. Sie hat denn auch in ihrer im Juni 2005 angenommenen Mitteilung *Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit für alle – eine Rahmenstrategie*[18] eine Reihe von Vorschlägen für weitere Maßnahmen in diesem Bereich unterbreitet. So wurde 2007 zum Europäischen Jahr der Chancengleichheit für alle erklärt: dieses dürfte entscheidend zur Sensibilisierung für das Recht auf Nichtdiskriminierung beitragen und als Katalysator für Maßnahmen auf nationaler Ebene wirken. Zusammen mit flankierenden Maßnahmen auf nationaler und auf EU-Ebene sind ordnungsgemäß angewandte und durchgesetzte Rechtsvorschriften der Schlüssel zum Abbau von Diskriminierungen aufgrund der Rasse und ethnischen Herkunft.

---

14 Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

15 Idem, Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a.

16 Idem, Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b. Siehe auch Artikel 8 Absatz 4.

17 Idem, Artikel 8 Absatz 4.

18 KOM(2005) 224 endg. vom 1. Juni 2005.