KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.05.2004
KOM(2004)379 endgültig

GRÜNBUCH

Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union

(von der Kommission vorgelegt)

Geleitwort

Die Grundsätze der Gleichbehandlung und des Diskriminierungsverbots sind das Kernstück des europäischen Sozialmodells. Sie sind ein Fundament der Grundrechte und grundlegenden Werte, auf denen die heutige Europäische Union beruht.

Wir können stolz sein auf das, was wir in jüngster Zeit auf dem Gebiet der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung erreicht haben. Es ist viel in dem kurzen Zeitraum unternommen worden, seitdem die Mitgliedstaaten sich darauf geeinigt haben, dass eine konzertierte Aktion auf europäischer Ebene nötig ist, um Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen. Maßnahmen in diesem Bereich haben sich auf die beträchtlichen Erfahrungen der EU beim Umgang mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts gestützt.

Durch die europäischen Rechtsvorschriften ist der Schutz gegen Diskriminierungen in der gesamten EU erheblich verstärkt worden. Diese Vorschriften haben als Katalysatoren bei der Entwicklung einer kohärenteren, an Rechten orientierten Vorgehensweise in Bezug auf Gleichstellung und Nichtdiskriminierung gewirkt.

Allerdings sind noch weitere Anstrengungen erforderlich, damit sichergestellt wird, dass dem Grundsatz des Diskriminierungsverbots in der gesamten Europäischen Union wirksam Geltung verschafft wird. Für Millionen von Menschen, die in der EU leben und arbeiten, sind Diskriminierungen weiterhin eine tägliche Realität. Darüber hinaus haben sich seit der Verabschiedung der derzeitigen Instrumente zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf europäischer Ebene neue Herausforderungen gezeigt.

Zu diesen Herausforderungen gehört auch die EU-Erweiterung, insbesondere die Tatsache, dass vermehrte Anstrengungen erforderlich sind, um die Situation der Roma und anderer ethnischer Minderheiten in den Griff zu bekommen. Es sollte uns darum gehen sicherzustellen, dass die Rahmenbedingungen der EU zur Bekämpfung von Diskriminierungen wegen aller relevanten Gründe in der erweiterten Union wirksam hergestellt und durchgesetzt werden.

Maßnahmen gegen Diskriminierungen sind ein wichtiger Teil der EU-Politik in den Bereichen Einwanderung, Eingliederung, Integration und Beschäftigung. Indem sie Rechte und Verpflichtungen klarstellen und die positiven Wirkungen der Vielfalt in einer multikulturellen Gesellschaft hervorheben, können sie dazu verhelfen, einen Prozess des Wandels in die richtigen Bahnen zu lenken, der auf gegenseitigem Respekt von ethnischen Minderheiten, Einwanderern und der Gesellschaft der Aufnahmeländer beruht.

Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen müssen nach wie vor einen wesentlichen Teil der Reaktion der EU auf Probleme darstellen, die die Öffentlichkeit berühren. Dabei müssen Bemühungen unterstützt werden, alle Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen, einschließlich der jüngsten Erscheinungen des Antisemitismus und der Islamophobie.

Die überwältigende Mehrheit der Europäer lehnt weiterhin alle Formen von Diskriminierungen ab, was auch durch die jüngste Eurobarometer-Erhebung zum Thema *Diskriminierungen in Europa* bestätigt worden ist. Damit erhält die EU einen eindeutigen

Auftrag für ihre nicht nachlassenden Bemühungen beim Kampf gegen Diskriminierungen und bei der Förderung der Gleichbehandlung.

Möglich gemacht wurde die Entwicklung einer einschlägigen EU-Politik durch die Unterstützung eines breiten Spektrums von Akteuren und gemeinsame Aktionen mit diesen. Meine Hoffnung ist, dass diese Akteure sich aktiv in die Konsultation auf der Grundlage dieses Grünbuchs einschalten werden.

Odile Quintin, Generaldirektorin, Beschäftigung und Soziales, Europäische Kommission

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einführung 5

2. Bisherige fortschritte 6

2.1. Der Kampf gegen Diskriminierungen als neuer Kompetenzbereich der Europäischen Gemeinschaft 6

2.2. Festlegung eines rechtlichen Rahmens 7

2.3 EU-Unterstützung für Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen 9

2.4. Der Grundsatz des Diskriminierungsverbots und die sozialen Grundrechte 12

2.5 Diskriminierungsverbot und die EU-Agenda für Wachstum, Arbeitsplätze und sozialen Zusammenhalt 13

2.6. Das Diskriminierungsverbot – der internationale Kontext 15

3. Herausforderungen für die Zukunft 16

3.1. Mit der EU-Erweiterung zusammenhängende Probleme 16

3.2. Umsetzung des rechtlichen Rahmens 18

3.3. Verbesserung der Datensammlung, Überwachung und Analyse 19

3.4. EU-Unterstützung für praktische Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen 20

3.5 Stärkung der Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren 21

3.6 Einbeziehung des Grundsatzes des Diskriminierungsverbots in andere Politikbereiche 24

4. Fazit 25

5. Hinweise für die beteiligung an der anhörung 27

ANHANG 28

Fragebogen 28

1. EINFÜHRUNG

Vor fünf Jahren erhielt der Kampf gegen Diskriminierungen in der Europäischen Union einen mächtigen Antrieb, als neue Befugnisse zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung erteilt wurden.

In diesem Grünbuch wird dargestellt, wie die Europäische Kommission die bisherigen Fortschritte beurteilt. Es sollen Meinungen darüber eingeholt werden, auf welche Weise die EU ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung der Gleichbehandlung fortführen und verstärken kann. Damit entspricht sie Aufforderungen durch das Europäische Parlament und andere Stellen, eine öffentliche Anhörung über die zukünftige Politik in diesem Bereich durchzuführen.

Dem Europäischen Parlament und Organisationen der Zivilgesellschaft ist eine entscheidende Rolle dabei zugekommen, den heutigen Stand der Bemühungen der EU im Kampf gegen Diskriminierungen zu erreichen. Auch nationale Behörden waren von entscheidender Bedeutung, als es darum ging, die entsprechenden Aufgaben zu umreißen und durchzuführen. Zu sonstigen Akteuren gehören Fachorganisationen für die Förderung der Gleichstellung in den Mitgliedstaaten, regionale und lokale Behörden, Arbeitgeber, Gewerkschaften, Experten und Akademiker.

Die Kommission hofft, dass alle relevanten Akteure sich aktiv an der Konsultation auf der Grundlage dieses Grünbuchs beteiligen werden. Angesichts der Bedeutung, die Maßnahmen gegen Diskriminierungen für alle Personen haben, die in der Europäischen Union leben, würde die Kommission auch Reaktionen aus der Öffentlichkeit begrüßen.

In Abschnitt 2 dieses Grünbuchs wird eine Bestandsaufnahme dessen durchgeführt, was die EU in den letzten fünf Jahren unternommen hat, um Diskriminierungen zu bekämpfen und die Gleichbehandlung zu fördern. Es wird auch untersucht, in welchem Zusammenhang diese Unternehmungen mit anderen Strategieentwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene stehen.

In Abschnitt 3 geht man auf in letzter Zeit aufgetretene neue Herausforderungen ein, einschließlich der mit der EU-Erweiterung zusammenhängenden. Die Auswirkungen der Veränderungen dieses Umfelds auf die Strategieentwicklung in den Bereichen Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung werden bewertet.

Die Reaktionen auf dieses Grünbuch sollen im Wesentlichen mit Hilfe eines Online-Fragebogens erfasst werden[1]. Die öffentliche Anhörung beginnt am 1. Juni 2004 und endet am 31. August 2004. Weitere Hinweise für die Beteiligung an der Konsultation finden sich in Abschnitt 5 des Grünbuchs.

Die Ergebnisse der Konsultation werden dazu beitragen, die zukünftige Strategie der Europäischen Kommission in den Bereichen Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung festzulegen. Sie sollen in die Überlegungen der neuen Kommission eingehen, die ihr Amt im

[1] Verweis auf Website.

November 2004 antreten wird. Sie werden auch bei der Ausarbeitung der neuen sozialpolitischen Agenda der EU Berücksichtigung finden, die im Laufe des Jahres 2005 angenommen werden müsste. Desgleichen wird die Kommission die Resultate dieser öffentlichen Anhörung in Berichten berücksichtigen, die sie dem Europäischen Parlament und dem Rat während des Zeitraums 2005-2006 über die Umsetzung der Richtlinien zur Bekämpfung von Diskriminierungen und des entsprechenden Programms vorzulegen gehalten ist.

2. BISHERIGE FORTSCHRITTE

2.1. Der Kampf gegen Diskriminierungen als neuer Kompetenzbereich der Europäischen Gemeinschaft

In den letzten 30 Jahren wurde ein beträchtlicher Korpus von europäischen Rechtsvorschriften ausgearbeitet, um Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts bei Entlohnung, Arbeitsbedingungen und sozialer Sicherheit anzugehen. Im Laufe der Jahre hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ihren Beitrag dazu geleistet, diesen rechtlichen Rahmen abzugrenzen und zu verstärken. Heute gilt die Gleichstellung von Frauen und Männern als eines der Kernziele der EU und man bemüht sich darum, die geschlechtsspezifische Dimension in alle Aktivitäten der Union einzubeziehen.

Auf der Grundlage der Erfahrungen der EU bei der Auseinandersetzung mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts bildete sich Mitte der 90er Jahre ein Konsens dahingehend heraus, dass die Europäische Gemeinschaft Diskriminierungen auch wegen einer Reihe weiterer Gründe bekämpfen müsste. Organisationen der Zivilgesellschaft und das Europäische Parlament hatten entscheidenden Anteil daran, diese Debatte voran zu bringen.

Dies führte dazu, dass ein neuer Artikel (Nr. 13) in den EG-Vertrag aufgenommen wurde, nachdem der Vertrag von Amsterdam aus dem Jahre 1997 in Kraft getreten war. Artikel 13 stellte einen Quantensprung nach vorn bei der Bekämpfung von Diskriminierungen auf EU-Ebene dar, da er der Gemeinschaft die Befugnis verlieh, Diskriminierungen wegen eines umfassenden neuen Spektrums von Gründen anzugehen, einschließlich von Diskriminierungen wegen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung.

In der Folge wurde dieser Artikel durch den Vertrag von Nizza weiter abgeändert, um die Möglichkeit einer Annahme von Anreizmaßnahmen durch Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat zu eröffnen. Für Rechtsetzungsmaßnahmen ist weiterhin die einstimmige Billigung durch den Rat erforderlich, obwohl die Kommission im Kontext der Arbeiten des Europäischen Konvents Vorschläge unterbreitet hat, sich in Richtung auf Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu bewegen.

Artikel 13

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (in der durch die Verträge von Amsterdam und Nizza geänderten Fassung)

1. 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.

2. Abweichend von Absatz 1 beschließt der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251, wenn er gemeinschaftliche Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Maßnahmen annimmt, die die Mitgliedstaaten treffen, um zur Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Ziele beizutragen.

Die Verabschiedung von Artikel 13 war Ausdruck der zunehmenden Erkenntnis, dass bei dem Kampf gegen Diskriminierungen eine *kohärente und integrierte Vorgehensweise* gefunden werden musste. Diese Vorgehensweise besteht darin, dass in größtmöglichem Ausmaß gemeinsame Bemühungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Nutzung des Austauschs von Erfahrungen und bewährten Verfahren bei den verschiedenen Diskriminierungsgründen stattfinden sollen. Auf diese Weise lässt sich eine wirksamere Grundlage finden, um *Mehrfachdiskriminierungen* in Angriff zu nehmen. Gemeinsame juristische und strategische Ansätze zur Abdeckung der verschiedenen Diskriminierungsgründe sind möglich, einschließlich von gemeinsamen Definitionen des Begriffes Diskriminierung.

Wohl wird anerkannt, dass verschiedene Gruppen sich mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert sehen, die integrierte Vorgehensweise beruht jedoch auf der Voraussetzung, dass Gleichbehandlung und Achtung vor der Vielfalt im Interesse der Gesellschaft insgesamt sind.

Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen zählen auch zu den grundlegenden Zielen der Europäischen Union in Artikel 3 des Verfassungsentwurfs, der dem Europäischen Rat im Juli 2003 vom Europäischen Konvent vorgelegt wurde.

2.2. Festlegung eines rechtlichen Rahmens

Die Europäische Kommission war darauf bedacht, die in Artikel 13 festgelegten Befugnisse rasch zu nutzen und hatte Ende 1999 ein Paket von Vorschlägen ausgearbeitet. Dies führte dazu, dass der Rat im Jahr 2000 zwei Bahn brechende Richtlinien verabschiedete[2], mit denen sichergestellt werden soll, dass alle in der EU lebenden Menschen einen Rechtsschutz gegen Diskriminierungen genießen.

[2] Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (in ABl. L 180 vom 19. Juli 2000 veröffentlicht) und Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung allgemeiner Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (in ABl. L 303 vom 2. Dezember 2000 veröffentlicht).

Die erste Richtlinie (die „Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse“) untersagt mittelbare und unmittelbare Diskriminierungen sowie Belästigungen und Anweisungen zur Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Abgedeckt werden die Bereiche Beschäftigung, berufliche Bildung, allgemeine Bildung, soziale Sicherheit, Gesundheitsfürsorge, Wohnungsbedingungen und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen.

Die zweite Richtlinie (die „Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung“) legt den Schwerpunkt auf Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf sowie in der Berufsausbildung. Sie beschäftigt sich mit mittelbaren und unmittelbaren Diskriminierungen sowie Belästigungen und Anweisungen zur Diskriminierung auf Grund der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Die Richtlinie enthält wichtige Bestimmungen hinsichtlich einer angemessenen Unterbringung mit dem Ziel, den Zugang von Personen mit Behinderungen zu Beschäftigung und Berufsbildung zu fördern.

Die Gleichbehandlungsrichtlinien basieren auf früheren EWG-Rechtsvorschriften zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Zahlreiche Definitionen und rechtliche Konzepte in den beiden Richtlinien gehen auf Rechtsvorschriften zur Gleichstellung der Geschlechter und/oder die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Bereich Geschlechtergleichstellung zurück. Bei der Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften zur Geschlechtergleichstellung in der EU hat man wiederum auf einige der Neuerungen zurückgegriffen, die von den Gleichbehandlungsrichtlinien eingeführt wurden.

Es muss unbedingt betont werden, dass durch diese Richtlinien der Schutz gegen Diskriminierungen in der gesamten EU erheblich verstärkt worden ist. Betrachtet man die einschlägigen Rechtsvorschriften, verfügt die EU somit über einen der am weitesten fortgeschrittenen rechtlichen Rahmen in der ganzen Welt. Die Richtlinien haben beträchtliche Änderungen im nationalen Recht aller Mitgliedstaaten erforderlich gemacht, auch in denen, die bereits über umfassende Antidiskriminierungsvorschriften verfügten.

In einigen Ländern wurde dadurch die Einführung einer vollkommen neuartigen, an den Rechten orientierten Haltung gegenüber Rechtsvorschriften und Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierungen erforderlich. Festzuhalten ist auch, dass die Mitgliedstaaten damit befasst sind, ihre Gesetzgebung zu Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts unter Berücksichtigung der Richtlinie 2002/73/EG zur Änderung der Gleichbehandlungsrichtlinie zu aktualisieren und auch die Richtlinien zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung umzusetzen. In einigen Fällen hat dies dazu geführt, dass nationale Rechtsvorschriften verabschiedet worden sind, die neben den anderen Diskriminierungsgründen auch Diskriminierungen wegen des Geschlechts abdeckten.

Durch diese Richtlinien ist in vielen Mitgliedstaaten ein Schutz gegen Diskriminierungen wegen bestimmter Gründe zum ersten Mal eingeführt worden. Durch die Richtlinien wurde die Einführung neuer Definitionen und rechtlicher Konzepte erforderlich und sie haben auch zur Einrichtung neuer Gleichstellungsstellen sowie zur Verstärkung der Befugnisse bestimmter vorhandener Stellen geführt.

Die Fristen für die Umsetzung der Richtlinien zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung sind inzwischen abgelaufen[3]. In vielen Mitgliedstaaten ist es zu Verzögerungen bei der Umsetzung dieser Richtlinien gekommen, wobei es allerdings in den letzten Monaten einige positive Anzeichen für Fortschritte gegeben hat. Die Kommission unternimmt die erforderlichen rechtlichen Schritte um sicherzustellen, dass die Richtlinien in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Als positiverer Aspekt lässt sich festhalten, dass bei der Umsetzung der Richtlinien einige Mitgliedstaaten über die in den Gemeinschaftsvorschriften niedergelegten Mindeststandards hinausgegangen sind. So haben sie zum Beispiel Diskriminierungen außerhalb des Beschäftigungsbereichs aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung verboten. Einige Mitgliedstaaten haben einen einheitlichen Rechtsrahmen gesetzt, in dem auch Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts zusätzlich zu den in den beiden EG-Richtlinien angeführten Diskriminierungsgründen abgedeckt sind.

Erfreulich ist auch der Trend zur Einrichtung von Gleichstellungsstellen, die für sämtliche durch die Richtlinien abgedeckten Diskriminierungsgründe zuständig sind. In vielen Fällen befassen sich diese nationalen Stellen mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts neben den anderen durch Artikel 13 EG-Vertrag abgedeckten Gründen. Der Kommission geht es darum zu gewährleisten, dass Gleichstellungsstellen über die Unabhängigkeit, Mittel und Kapazitäten verfügen, die für eine wirksame Funktionsweise erforderlich sind.

Hervorzuheben ist, dass die wirksame Durchsetzung von Antidiskriminierungsvorschriften davon abhängt, dass sich nationale Behörden engagieren, dass die Zivilgesellschaft aktive Unterstützung leistet und sich einbeziehen lässt und dass zusätzliche Unterstützung für nicht legislative Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen geboten wird.

2.3 EU-Unterstützung für Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen

Ergänzt werden die Richtlinien zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung durch ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen[4]. Dieses Programm deckt alle in Artikel 13 niedergelegten Diskriminierungsgründe ab mit Ausnahme der Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, mit denen sich eigens das Programm der Europäischen Gemeinschaft zur Gleichstellung von Frauen und Männern befasst[5].

Dass ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft besteht, ist eine Anerkennung der Tatsache, dass die Verabschiedung von Rechtsvorschriften nur einen Teil der Aktivitäten zur Bekämpfung von Diskriminierungen darstellt. Es muss auch ein breites Spektrum positiver Maßnahmen unterstützt werden, damit man gegen diskriminierendes Verhalten vorgehen und

---

[3] Der Termin für die Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG war der 19. Juli 2003 und der für die Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG der 2. Dezember 2003; allerdings haben einige Mitgliedstaaten die Möglichkeit genutzt, eine zusätzliche Frist von bis zu drei Jahren zu beantragen, um die Bestimmungen hinsichtlich der Diskriminierungen aufgrund des Alters und einer Behinderung umzusetzen.

[4] Beschluss des Rates 2000/750/EG vom 27. November 2000 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001-2006) (in ABl. L 303 vom 2. Dezember 2000 veröffentlicht).

[5] http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/fund_de.html

im Lauf der Zeit einen Wandel der Einstellungen herbeiführen kann. Insbesondere verfolgt das Programm folgende Ziele:

- Förderung eines besseren Verständnisses der Diskriminierungsproblematik durch Verbesserung des Wissens darüber sowie durch Bewertung der Wirksamkeit von Politik und Praxis;

- Entwicklung der Fähigkeit, wirksam Diskriminierungen zu verhüten und gegen sie vorzugehen, insbesondere durch die Verstärkung der Aktionsmöglichkeiten der Organisationen und die Förderung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren sowie der Zusammenarbeit in einem europaweiten Netzwerk, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der verschiedenen Formen der Diskriminierung;

- Förderung und Verbreitung der grundlegenden Werte und Verfahren für die Bekämpfung von Diskriminierungen, auch durch Sensibilisierungsmaßnahmen.

Die dem Programm zugewiesenen Mittel belaufen sich auf insgesamt 98,4 Millionen € für die Laufzeit 2001-2006.

Drei Jahre nachdem es im Jahre 2001 lanciert wurde hat das Programm bereits einen wertvollen Beitrag zu den Bemühungen der EU und der Mitgliedstaaten geleistet, das Problem Diskriminierung anzupacken. Durch das Programm sind jährlich insgesamt etwa 100 Projekte und Aktivitäten unterstützt worden. In diese Aktivitäten wurde ein breites Spektrum von Akteuren einbezogen, von nationalen Behörden über Organisationen, die potenziell Diskriminierte vertreten, von Sozialpartnern bis Gleichstellungsstellen, von politischen Entscheidungsträgern bis zu Juristen.

Das öffentliche Interesse an den Maßnahmen der EU zur Bekämpfung von Diskriminierungen hat seit dem Anlaufen des Programms erheblich zugenommen. Ein Anzeiger für das Ausmaß des öffentlichen Interesses an dem Programm ist die hohe Zahl von Besuchen auf den Webseiten der Europäischen Kommission zum Thema Diskriminierungen, die diese Website zu einer der am häufigsten besuchten des Servers Europa gemacht haben. Aus kürzlichen Erhebungen lässt sich schließen, dass innerhalb verhältnismäßig kurzer Zeit die Bekämpfung von Diskriminierungen einer der am besten bekannten Bereiche der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU geworden ist.

Beispiele für einige der bisher durch das Programm unterstützten Projekte enthält der Kasten auf dieser Seite. Weitere Informationen sind auf der Website der Kommission verfügbar[6].

[6] http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/index_de.htm

Beispiele für Aktivitäten mit Unterstützung durch das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen:

Aktionsbereich 1 (Analyse und Bewertung)

Die Europäische Kommission hat die Ergebnisse einer Eurobarometer-Erhebung[7] *im Mai 2003 veröffentlicht. Daraus ging hervor, dass die meisten Europäer der Meinung sind, dass die ethnische Herkunft, die Religion, eine Behinderung oder das Alter einer Person ein Hindernis bei der Arbeitssuche sein können, selbst dann, wenn gleiche Qualifikationen vorhanden sind. Die meisten Befragten sprachen sich unter allen Umständen gegen Diskriminierungen aus, sie waren jedoch weniger davon überzeugt, dass auch Andere Diskriminierungen ablehnen.*

Aktionsbereich 2 (Entwicklung von Handlungskompetenzen)

Durch die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Gleichstellungsstelle zu benennen, die Opfern Hilfe gewähren sowie Berichte und Empfehlungen veröffentlichen soll. Im Rahmen von Aktionsbereich 2 des Programms sind Mittel vorgesehen worden, um die Einrichtung eines Netzes bestehender und neuer Gleichstellungsstellen zu ermöglichen und um den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren durch diese Stellen zu fördern.

Aktionsbereich 3 (Sensibilisierung)

Die Europäische Kommission hat im Juni 2003 eine EU-weite Fünfjahres-Informationskampagne „Für Vielfalt – Gegen Diskriminierung“[8] *eingeleitet. Mit dieser Kampagne will man über Rechte und Verpflichtungen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts sowie des nationalen Rechts zum Diskriminierungsverbot informieren und die positiven*

Auswirkungen der personellen Vielfalt für Unternehmen und die Gesellschaft insgesamt propagieren.

Projekte zur Bekämpfung von Diskriminierungen bei der Beschäftigung sind auch über die Gemeinschaftsinitiative EQUAL sowie im Rahmen von allgemeinen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in den Genuss von EU-Mitteln gekommen. Bei einigen der durch das Programm der Europäischen Gemeinschaft zur Gleichstellung von Frauen und Männern unterstützten Projekte ging es auch um Diskriminierungen aus anderen durch Artikel 13 EG-Vertrag abgedeckten Gründen (z. B. um Frauen, die ethnischen Minderheiten angehören). Im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung hat man damit verbundene Probleme vom Standpunkt der sozialen Einbeziehung aus betrachtet.

Auch EU-Programme in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Jugend haben Aktivitäten zu Gunsten ethnischer Minderheiten, Menschen mit Behinderungen und sonstiger benachteiligter Gruppen unterstützt. Forschungsprojekte zu diskriminierungsbezogenen Fragen haben auch in dem Fünften und Sechsten Rahmenprogramm der EU für Forschung und technologische Entwicklung Unterstützung gefunden. Informationen über das Recht auf

---

7 http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_de.htm

8 http://www.stop-discrimination.info

Schutz gegen Diskriminierungen und über sonstige Fragen werden auf der EU-Website Dialog mit Bürgern (neue Fassung) verfügbar gemacht[9].

Beispiel für ein transnationales Kooperationsprojekt im Rahmen von EQUAL

„Diversity Wins (Die Vielfalt siegt): Bei dieser Kampagne schließen sich Partner aus Griechenland, Spanien, Deutschland und den Niederlanden zusammen. Das Ziel besteht darin, die Integration von Einwanderern in den Arbeitsmarkt zu verbessern und Arbeitgebern nachzuweisen, dass der Umgang mit der personellen Vielfalt (Diversity Management) für ihr Unternehmen und für die Gesellschaft insgesamt von Nutzen ist.

Zu weiteren Informationen siehe die EQUAL-Datenbank (http://europa.eu.int/comm/equal).

2.4. Der Grundsatz des Diskriminierungsverbots und die sozialen Grundrechte

Die Verpflichtung der Europäischen Union auf den Grundsatz des Diskriminierungsverbots wurde durch die Proklamierung der Charta der Grundrechte im Dezember 2000 bestätigt[10]. In Artikel 20 der Charta wird der allgemeine Grundsatz der Gleichheit vor dem Recht niedergelegt und Artikel 21 hat den Grundsatz des Diskriminierungsverbots zum Gegenstand.

EU- Charta der Grundrechte, Artikel 21:

1. Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, sind verboten.

2. Im Anwendungsbereich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union ist unbeschadet der besonderen Bestimmungen dieser Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

In Artikel 21 der Charta werden alle sechs in Artikel 13 EG-Vertrag aufgeführten Diskriminierungsgründe abgedeckt sowie sieben zusätzliche Gründe (soziale Herkunft, genetische Merkmale, Sprache, politische oder sonstige Anschauung, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Vermögen und Geburt).

Der Europäische Konvent hat vorgeschlagen, die Charta in einen neuen Verfassungsvertrag für die Europäische Union aufzunehmen. Er hat ebenfalls den Vorschlag vorgebracht, dass der neue Vertrag das Diskriminierungsverbot als eines der Kernziele der EU enthalten sollte. Diese Vorschläge sind von den Mitgliedstaaten in Erwartung des Ergebnisses der Regierungskonferenz und der Verabschiedung des neuen Vertrags noch nicht gebilligt worden.

Eine Einbeziehung der Charta der Grundrechte in den Verfassungsvertrag würde keine neue Rechtsgrundlage für weitere Gemeinschaftsvorschriften hinsichtlich des Diskriminierungsverbots schaffen. Allerdings werden durch mehrere der in die Charta

---

9 http://europa.eu.int/citizensrights

10 http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html

aufgenommenen zusätzlichen Diskriminierungsgründe schwerwiegende und sensible Probleme aufgeworfen (z. B. die Frage der Diskriminierung aufgrund genetischer Merkmale). Es ist zu erwägen, wie die Debatte über derartige Fragestellungen auf EU-Ebene voran gebracht werden soll.

Gemäß Artikel 51 der Charta sollten deren Grundsätze dazu dienen, die Politikentwicklung in der EU und die Umsetzung der entsprechenden Strategien durch nationale Behörden zu lenken. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGh) zählen grundlegende Menschenrechte, die sich aus den von allen Mitgliedstaaten unterzeichneten internationalen Rechtsinstrumenten ergeben, zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, deren Einhaltung er sicherstellt[11]. Bereits jetzt ist die Charta zu einem bedeutsamen Bezugstext für den EuGh bei seiner Auslegung des Gemeinschaftsrechts geworden[12].

Bei zahlreichen Gelegenheiten hat der EuGh den Grundsatz des Verbots einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder der Staatsangehörigkeit zu einem Grundrecht im Rahmen des Gemeinschaftsrechts erklärt, bei dem etwaige Ausnahmen eng auszulegen sind[13]. Diese Rechtsprechung wird zweifellos den EuGh beeinflussen, wenn er zum ersten Mal die Richtlinien zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung überprüft.

2.5 Diskriminierungsverbot und die EU-Agenda für Wachstum, Arbeitsplätze und sozialen Zusammenhalt

Auf der Tagung des Europäischen Rats in Lissabon im März 2000 legte die EU eine umfassende Zehnjahres-Strategie fest, die auf langfristiges Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, sozialen Zusammenhalt und nachhaltige Entwicklung abzielte. Unterfüttert wird diese Strategie insbesondere durch die europäische Beschäftigungsstrategie und den EU-Prozess der sozialen Eingliederung.

Eine der Zielsetzungen der so genannten „Lissabonner Agenda“ ist, das Beschäftigungsniveau solcher Gruppen anzuheben, die derzeit auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentiert sind. Zu den Zielen gehören eine Anhebung der Beschäftigungsquote von älteren Arbeitnehmern und von Frauen sowie eine erhebliche Verringerung des Abstands bei den Arbeitslosenquoten bei benachteiligten Gruppen – wie z. B. Menschen mit Behinderungen, ethnischen Minderheiten und Einwanderern – bis zum Jahre 2010.

Zu beachten ist, dass eine niedrige Arbeitsmarktbeteiligung und niedrige Beschäftigungsquoten bestimmter Gruppen auf eine Vielzahl wirtschaftlicher und sozialer Faktoren zurückzuführen sind. Selbstverständlich sind Maßnahmen zur Förderung der sozialen Beteiligung und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen äußerst wichtig, wenn man die Lage benachteiligter Gruppen verbessern will. Zusätzlich können natürlich

---

11 Z.B. Rechtssache 29/69, Stauder gegen Stadt Ulm, Rechtssache 4/73 Slg. 1969, 419, Nold gegen Kommission, Rechtssache C-60/00 Slg. 1974, 491, Rechtssache C-60/2000, Mary Carpenter gegen Secretary of State for the Home Department Slg. 2002, I-6279.

12 Z.B. Rechtssache C-245/01 – RTL Television GmbH gegen Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk Slg. 2003, 0000, Rechtssachen T-116/01 & T-118/01 – P & O European Ferries (Vizcaya) SA und Diputación Foral de Vizcaya gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften Slg. 2003 0000.

13 Z.B. Rechtssache C-13/94, P. gegen S. und Cornwall County Council Slg. 1996 I-2143, Rechtssache C-55/00, Gottardo Slg. 2002, I-413.

Antidiskriminierungsvorschriften und -strategien eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung der Lissabonner Agenda spielen. Sie sollen Hindernisse abbauen, die Mitglieder bestimmter Gruppen am Zugang zu Arbeitsplätzen und Ausbildungsmaßnahmen hindern. Desgleichen können sie auch dazu beitragen, stereotype Vorstellungen und Vorurteile hinsichtlich der Fähigkeiten von älteren Arbeitnehmern, Menschen mit Behinderungen, ethnischen und religiösen Minderheiten und Einwanderern in Frage zu stellen.

Wie sehr es darauf ankommt, die Integration benachteiligter Gruppen zu betreiben und die Verbindung zum Kampf gegen Diskriminierungen zu fördern, ist vor kurzem im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie der EU erneut bestätigt worden; sie enthält eine Leitlinie, in der hervorgehoben wird, dass benachteiligte Gruppen in den Arbeitsmarkt integriert werden müssen[14]. Die Taskforce „Beschäftigung" unter der Leitung von Herrn Wim Kok hat kürzlich die Mitgliedstaaten (und die Sozialpartner) aufgefordert, die Integration von Einwanderern und Bürgern von Nicht-EU-Ländern in den Arbeitsmarkt voranzutreiben, was auch Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz einschließt[15].

Europäische beschäftigungspolitische Leitlinien (vom Rat am 22. Juli 2003 angenommen)

Leitlinie 7

Die Mitgliedstaaten werden die Integration von Menschen fördern, die auf dem Arbeitsmarkt mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert sind, wie zum Beispiel Schulabbrecher, gering qualifizierte Arbeitskräfte, Menschen mit Behinderungen, Zuwanderer und Angehörige ethnischer Minderheiten; dies soll durch Verbesserung ihrer Vermittelbarkeit, durch Schaffung von mehr Beschäftigungsmöglichkeiten und durch Vermeidung jeglicher Form von Diskriminierung geschehen.

Die überarbeiteten gemeinsamen Zielsetzungen des EU-Prozesses der sozialen Eingliederung wurden auf der Tagung des Europäischen Rates in Kopenhagen im Dezember 2002 gebilligt[16]. Sie betonten das hohe Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung, dem Frauen und Männer durch eine Zuwanderung ausgesetzt sind und forderten die Mitgliedstaaten auf, sich mit der Situation von ethnischen Minderheiten und Einwanderern in ihren nationalen Aktionsplänen für soziale Eingliederung auseinander zu setzen. Bei dem Prozess der sozialen Eingliederung geht es auch um Strategien, mit denen der Zugang von Menschen mit Behinderungen zur Beschäftigung, Berufsbildung, allgemeinen Bildung, zur Informationsgesellschaft, Gesundheitsversorgung, zu Wohnraum, zur Benutzung von Verkehrsmitteln und zu sonstigen Dienstleistungen gefördert werden soll.

Hinter der europäischen Beschäftigungsstrategie und dem Prozess der sozialen Eingliederung steht der Europäische Sozialfonds (ESF). Eine finanzielle Unterstützung für Maßnahmen zur Förderung der Integration benachteiligter Gruppen ist über den ESF verfügbar, darunter auch über die Gemeinschaftsinitiative EQUAL, deren Ziel eigens darin besteht, sämtliche Formen von Diskriminierungen und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Hilfe für benachteiligte Gruppen, darunter ethnische Minderheiten und

---

14 Beschluss des Rates 2003/578/EG vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

15 Bericht der Taskforce „Beschäftigung", November 2003 – http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_de.htm

16 Verweis.

Behinderte, ist als Priorität für eine zukünftige finanzielle Unterstützung im Rahmen der EU-Strukturfonds in dem Dritten Bericht der Europäischen Kommission zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt bestätigt worden, der am 18. Februar angenommen worden ist[17].

2.6. Das Diskriminierungsverbot – der internationale Kontext

Das Recht darauf, nicht diskriminiert werden, wird unter anderem anerkannt durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die UN-Konvention über bürgerliche und politische Rechte, die UN-Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und IAO-Übereinkommen Nr. 111. Darüber hinaus wird ein allgemeiner Gleichheitsgrundsatz in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der UN-Konvention über bürgerliche und politische Rechte postuliert. Die Bestimmungen zum Diskriminierungsverbot in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sind vor kurzem durch die Verabschiedung eines neuen Protokolls 12 zu dieser Konvention verschärft worden, das ein selbständiges Recht auf Gleichbehandlung gewährt.

Die Europäische Union hat Bemühungen der internationalen Gemeinschaft aus jüngster Zeit, der Einhaltung des Grundsatzes des Diskriminierungsverbots mehr Gewicht zu verleihen, aktiv unterstützt.

Die EU hat auf der Weltkonferenz gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (WCAR), die 2001 in Durban (Südafrika) stattfand, eine aktive Rolle gespielt. Sie hat weiterhin die Arbeiten der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates (ECRI) verfolgt. Desgleichen hat sie sich an einer Reihe von Veranstaltungen zum Thema Toleranz und Kampf gegen Diskriminierungen beteiligt, die von der OECD als Teil ihrer Aktivitäten im Bereich „menschliche Dimension“ durchgeführt wurden.

Im Rahmen der UN hat eine Debatte über eine neue Konvention zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte von Behinderten eingesetzt. Die Europäische Kommission hat ihre Unterstützung für die Ausarbeitung eines derartigen Rechtsinstruments in einer im Januar 2003 angenommenen Mitteilung zum Ausdruck gebracht[18]. Eingedenk der Tatsache, dass eine derartige Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Kompetenz der Gemeinschaft berühren könnte, und zwar am wahrscheinlichsten im Bereich des Kampfes gegen Diskriminierungen, hat die Kommission ihre Empfehlung zur Ermächtigung der Kommission durch den Rat, an Verhandlungen mitzuwirken (SEK(2003)116), am 31. Januar 2003 vorgelegt; sie wurde jedoch bisher vom Rat noch nicht behandelt.

Es war auch ein erhebliches internationales Interesse an den Entwicklungen der jüngsten Zeit in der EU festzustellen, deren Vorschriften zum Diskriminierungsverbot zu den weltweit fortschrittlichsten gehören und weithin als wirksames Modell betrachtet werden. Einmal abgesehen von entsprechenden Gesprächen mit den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern (siehe Abschnitt 3.1 zur EU-Erweiterung) ist die Europäische Kommission aufgefordert worden, in einen Dialog zum Diskriminierungsverbot mit den westlichen Balkanländern und den durch die neue Nachbarschaftspolitik der Kommission einbezogenen Ländern

---

17 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_de.htm

18 *Auf dem Weg zu einem rechtsverbindlichen Instrument der Vereinten Nationen zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen* KOM(2003) 16 endgültig vom 24. Januar 2001.

einzutreten[19]. Das Prinzip der Antidiskriminierung wird im Abkommen von Cotonou [20] zwischen der EU und 78 afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern bestätigt. Als eines der durch den politischen Dialog abgedeckten Themen untermauert es die Zusammenarbeit mit diesen Ländern.

3. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

3.1. Mit der EU-Erweiterung zusammenhängende Probleme

Die Veröffentlichung dieses Grünbuchs erfolgt unmittelbar nach der Erweiterung der Europäischen Union um zehn neue Mitgliedstaaten. Sowohl für die alten Mitgliedstaaten als auch für diese zehn Länder sowie die Länder, die einen Beitrittsantrag gestellt haben, ist die Nichtdiskriminierungsthematik insbesondere aus folgenden drei Gründen von Bedeutung:

- Der Grundsatz des Diskriminierungsverbots als ein Fundament der Grundrechte, auf denen die Europäische Union beruht, gehört zu den so genannten „politischen Kriterien" für die Mitgliedschaft, auf die sich die Mitgliedstaaten auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen im Jahr 1993 geeinigt hatten. Die neuen Mitgliedstaaten haben wesentliche Anstrengungen unternommen, um den politischen Kriterien gerecht zu werden, denn dies war eine Voraussetzung für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen.

- Die neuen Mitgliedstaaten müssen vor ihrem Beitritt zur Europäischen Union die beiden Antidiskriminierungsrichtlinien als Teil des gemeinschaftlichen Besitzstands umsetzen[21]. Diejenigen der neuen Mitgliedstaaten, die den Termin für die Umsetzung in einzelstaatliches Recht nicht einhalten, werden wie die anderen Mitgliedstaaten, die die Vorschriften nicht fristgerecht umsetzen, behandelt: gegen sie werden Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht eingeleitet.

- Rechtsvorschriften und Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierungen können diese Länder bei ihren Bemühungen unterstützen, die Integration und Beteiligung von Minderheiten und benachteiligten Gruppen zu fördern. Die neuen Mitgliedstaaten werden auch von der finanziellen Unterstützung durch die EU begünstigt, um die Entwicklung ihrer Strategien zur Förderung von Beschäftigung und sozialer Eingliederung zu gewährleisten.

Die Erweiterung sollte allen Mitgliedstaaten als Anreiz dienen, vermehrte Anstrengungen zu unternehmen, um die Herausforderungen, mit denen die Minderheiten konfrontiert sind, zu bewältigen. Dies gilt insbesondere für die Roma, die insgesamt die größte ethnische Minderheitengruppe der erweiterten EU darstellen werden und in einer Reihe von alten und neuen Mitgliedstaaten weiterhin Situationen in puncto Ausgrenzung und Diskriminierung ausgesetzt sein werden. Wir haben es hier mit einem vielschichtigen Problem zu tun, das eines kohärenten politischen Ansatzes bedarf. Antidiskriminierungsvorschriften und –strategien können ein Element dieses Ansatzes darstellen. Auch sonstige Strategie- und

---

19 *Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn* KOM(2003)104 endgültig vom 11. März 2003.

20 Artikel 13 des AKP EU Partnerschaftabkommens, welches in Cotonou am 23. Juni 2000 unterzeichnet wurde.

21 Siehe Bericht „*Gleichstellung, Vielfalt und Erweiterung*" (unter http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_de.htm).

Finanzierungsinstrumente der EU können die nationalen Behörden und Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Auseinandersetzung mit der Problematik unterstützen.

Die neuen Mitgliedstaaten haben bei der Umsetzung der EG Antidiskriminierungsgesetze vielfach die gleichen Herausforderungen zu bewältigen wie die alten Mitgliedstaaten. Die erstmalige Einführung eines rechtlich verankerten Schutzes gegen Diskriminierungen aufgrund einiger Gründe (Behinderung, sexuelle Ausrichtung und Alter) hat für eine Reihe von Mitgliedstaaten eine besondere Herausforderung dargestellt. Die Kommission hat hervorgehoben, wie wichtig es ist, Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund sämtlicher in den Geltungsbereich der gemeinschaftlichen Antidiskriminierungsvorschriften fallenden Diskriminierungsgründe zu ergreifen. Sie hat ferner betont, dass alle Gründe ausdrücklich in den einzelstaatlichen Umsetzungsrechtsvorschriften erwähnt werden müssen.

Der rechtsbezogene Ansatz für die Behindertenthematik, so wie er sich in der EU-Strategie zur Bekämpfung von Diskriminierungen niederschlägt, ist in vielen neuen Mitgliedstaaten sowohl für die staatlichen Stellen als auch die Nichtregierungsorganisationen immer noch ein relativ neues Konzept. Die Umsetzung der Antidiskriminierungsbestimmungen zur sexuellen Ausrichtung ist in verschiedenen neuen Mitgliedstaaten umstritten gewesen.

In den neuen Mitgliedstaaten sind die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte in der Regel sehr niedrig (sie liegen in den zehn neuen Mitgliedsländern im Durchschnitt bei nur 30,5 %); ältere von Umstrukturierungsmaßnahmen betroffene Arbeitnehmer finden häufig nur schwer Zugang zu Fortbildungsmaßnahmen und neuen Beschäftigungsmöglichkeiten. Das Konzept der Diskriminierung aufgrund des Alters ist derzeit vielen der betroffenen Ländern relativ fremd, doch ist davon auszugehen, dass die nach dem Gemeinschaftsrecht erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen beim Zugang zur Beschäftigung und Fortbildung eine nützliche Komponente für einen umfassenderen politischen Ansatz zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligungsquoten älterer Arbeitskräfte darstellen könnten.

Es muss auch unbedingt darauf hingewiesen werden, dass sich mit der Erweiterung der politische und institutionelle Kontext für die Entscheidungsfindung im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierungen und der Gleichstellung ändern wird. Sofern Artikel 13 EG-Vertrag nicht geändert wird, ist bei der Verabschiedung von gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in diesem Bereich Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten im Rat erforderlich, die in einer Union mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten sicherlich schwieriger zu erzielen sein wird. Weitere einschlägige Legislativmaßnahmen setzen einen starken und gemeinsamen politischen Willen seitens aller Mitgliedstaaten voraus. Gleichwohl sollte das Gebot der Einstimmigkeit im Rat keinesfalls verhindern, dass Maßnahmen auf nationaler Ebene ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen in der gesamten erweiterten Union wirksam hergestellt und durchgesetzt werden.

Schließlich wird die Erweiterung die Europäische Union zwingen, Prioritäten bei der Bereitstellung von Finanzmitteln zu setzen. Die Vorschläge der Kommission für die Finanzielle Vorausschau der EU für den Zeitraum nach 2007 sind in einer am 10. Februar 2004 angenommenen Mitteilung festgehalten.[22]

---

[22] *Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen - Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union (2007-2013) – KOM(2004) 101 endg.*

3.2. Umsetzung des rechtlichen Rahmens

Die EU hat eine solide Rechtsgrundlage zur Bekämpfung von Diskriminierungen geschaffen. Die unmittelbare Aufgabe besteht nun darin, die uneingeschränkte und wirksame Umsetzung dieses Rechtsrahmens zu gewährleisten. Von ausschlaggebender Bedeutung wird es sein, die Kluft zwischen den im Jahr 2000 auf EU-Ebene verabschiedeten Rechtsvorschriften, dem Umsetzungsstand in einigen Mitgliedstaaten und dem Fortbestand von Diskriminierungen zu überwinden. In der Tat haben in den vergangenen Jahren rassistisch motivierte Taten und Diskriminierungen aufgrund der Rasse eindeutig zugenommen[23].

Die Europäische Kommission hat dem Rat und dem Parlament 2005 und 2006 einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung vorzulegen. Dieser Bericht enthält „gegebenenfalls auch Vorschläge für eine Änderung und Aktualisierung“ der Richtlinien. Für eine endgültige Aussage zur Wirksamkeit des neuen Rechtsrahmens in allen Mitgliedstaaten ist es noch zu früh. Gleichwohl kann bereits jetzt eine Reihe von Mängeln aufgezeigt werden.

Mit Besorgnis stellt die Kommission fest, dass viele Mitgliedstaaten offensichtlich den dreijährigen Zeitraum seit Verabschiedung der Richtlinien nicht optimal genutzt haben, um die erforderlichen Vorschriften einzuführen. Auch sind ihr die Kritiken von Vertretern der Zivilgesellschaft in Bezug auf die unzureichende Konsultation während des Umsetzungsprozesses in einigen Mitgliedstaaten bekannt.

Die Kommission ist höchst besorgt über die Verzögerungen bei der Umsetzung der Richtlinien in einigen Mitgliedstaaten. In verschiedenen Ländern befinden sich die Entwürfe für Rechtsvorschriften noch in der Diskussion bzw. sind noch nicht einmal förmlich vorgelegt worden. In anderen decken die Rechtsvorschriften noch nicht das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats bzw. alle einschlägigen Regierungsebenen ab.

In den Fällen, in denen einzelstaatliche Rechtsvorschriften verabschiedet worden sind, ist es häufig so, dass die detaillierten Bestimmungen der Richtlinien nicht voll umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die alten und neuen Mitgliedstaaten sowie die Kandidatenländer mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert gewesen sind. Sie mussten neue Definitionen für die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung sowie für den Begriff der Belästigung einführen. Sie mussten sich mit neuen rechtlichen Konzepten befassen, etwa dem Konzept der Aufteilung der Beweislast in Diskriminierungssachen. Sie mussten Maßnahmen zum Verbot von Diskriminierungen aufgrund der Rasse außerhalb des Beschäftigungsbereichs ergreifen (z. B. für die Bereiche allgemeine Bildung, soziale Sicherheit, Gesundheitsversorgung, Wohnungsbedingungen und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen). Es ist fraglich, ob alle diese Vorschriften in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in sämtlichen Mitgliedstaaten niedergelegt worden sind.

Zweifellos bleibt noch viel zu tun, um eine uneingeschränkte und wirksame Umsetzung und Anwendung der Richtlinien zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sicherzustellen.

---

[23] Siehe z. B. die Berichte der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zum Thema Islamfeindlichkeit und Antisemitismus sowie die Eurobarometer-Erhebung zum Thema Diskriminierung in Europa: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_de.htm

Erforderlich hierfür sind zusätzliche Maßnahmen der öffentlichen Behörden, damit der Prozess zur Umsetzung in einzelstaatliches Recht zum Abschluss gebracht wird. Weiterer Anstrengungen bedarf es überdies in den Bereichen Sensibilisierung, Fortbildung und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.

Obwohl es also im derzeitigen Rechtsrahmen beträchtliche Herausforderungen zu meistern gilt, sind bereits seit dem Jahr 2000 Stimmen laut geworden, die in Bezug auf bestimmte unter Artikel 13 fallende Diskriminierungsgründe eine Ausdehnung und Stärkung des Schutzes durch das Gemeinschaftsrecht fordern.

Die Europäische Kommission hat bereits einen auf Artikel 13 beruhenden Vorschlag für eine neue Richtlinie zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen[24] unterbreitet. Dieser liegt derzeit dem Rat vor.

Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, sprachen sich für weitere Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung außerhalb des Beschäftigungssektors während des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen (2003) aus. Die Europäische Kommission hat ihren umfassenden Ansatz zur Fortsetzung ihrer Bemühungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen in einem Europäischen Aktionsplan[25] dargelegt, der im Oktober 2003 angenommen wurde. In diesem Aktionsplan ist eine Reihe von Initiativen vorgesehen, mit denen der Zugang von behinderten Menschen zur Beschäftigung, zum lebenslangen Lernen, zur Entwicklung neuer Technologien sowie die Zugänglichkeit zur baulichen Umwelt gefördert werden sollen.

Interessengruppen und Experten setzen sich engagiert für eine Reihe weiterer Initiativen ein. Dazu gehören z. B. Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund des Alters bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, zur Ausdehnung des Schutzes in Zusammenhang mit Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Ausrichtung oder zur Auseinandersetzung mit den besonderen Bedürfnissen bestimmter Minderheiten, etwa der Roma.

Die Kommission nimmt diese Forderungen nach weiteren Maßnahmen zur Kenntnis, ist sich jedoch darüber im Klaren, dass es gilt, eine wirksame Umsetzung des derzeitigen rechtlichen Rahmens sicherzustellen. Es ist auch wichtig darauf zu verweisen, dass Rechtsvorschriften nicht das einzige auf europäischer, nationaler oder regionaler Ebene zur Verfügung stehende Instrument sind. In der Praxis setzt die Förderung von Nichtdiskriminierung die uneingeschränkte Nutzung einer breiten Palette von Strategie- und Finanzierungsinstrumenten voraus. Eine konzertierte Aktion der verschiedenen Akteure wird ebenfalls ausschlaggebend für den Erfolg dieser Bemühungen sein.

3.3. Verbesserung der Datensammlung, Überwachung und Analyse

Da keine Mechanismen für die Datensammlung und Beobachtung von Trends und Fortschritten in den Mitgliedstaaten existieren, ist es derzeit schwierig, das genaue Ausmaß der Herausforderungen einzuschätzen und die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften und Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu eruieren.

---

[24] KOM(2003) 657 endg.

[25] Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein Europäischer Aktionsplan, KOM(2003) 650 endg. vom 30.10.2003.

Diese Situation ist zum Teil Ausdruck der verständlichen Sorge um den Schutz personenbezogener Daten und die Einhaltung von Regeln für die Datenerhebung. Gleichwohl wäre es für die Entwicklung von Antidiskriminierungsmaßnahmen nützlich, wenn man besser Zugriff auf quantitative und qualitative Daten hätte, die bei der Ermittlung der Ausgangssituation, dem Aufzeigen der Folgen von Ungleichheiten und der Analyse ihres Ausmaßes herangezogen werden könnten. Derartiges Datenmaterial wäre außerdem hilfreich, um Aufschluss über die Auswirkungen von politischen und finanziellen Maßnahmen zu gewinnen.

Die Daten müssten nach Geschlecht aufgeschlüsselt werden, da Ungleichheiten sich für Frauen und Männer unterschiedlich auswirken können. Die Sammlung vergleichbarer Daten während eines bestimmten Zeitraums wäre auch nützlich, damit Trends ermittelt und Änderungen an den Arbeitsplätzen und in sonstigen Bereichen überprüft werden könnten.

Die Europäische Kommission ist sich durchaus bewusst, dass es sich hier um ein sensibles Thema handelt. Gleichzeitig ist sie der Auffassung, dass es für die weitere Entwicklung der Antidiskriminierungspolitik nützlich wäre, wenn mit den nationalen Behörden und sonstigen Akteuren ein Dialog darüber geführt würde, wie man die Datensammlung in diesem Bereich verbessern könnte.

3.4. EU-Unterstützung für praktische Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen

Das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen hat bereits zur Sensibilisierung und Unterstützung von Fortbildungs- und anderen praxisbezogenen Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung beigetragen. Es geht nun darum, die strategischen Schwerpunkte für die künftige Bereitstellung von EU-Mitteln zur Förderung der Nichtdiskriminierung, insbesondere nach der Erweiterung, festzulegen. Die Kommission muss dem Rat und dem Parlament bis Ende 2005 Bericht über die Fortschritte bei der Programmumsetzung erstatten. Eine derzeit durchgeführte unabhängige Bewertung des Programms wird in diesen Bericht einfließen.

Ohne den Ergebnissen der Bewertung oder dem Inhalt des Kommissionsberichts vorgreifen zu wollen, ist es aufgrund der Erfahrungen, die bei der Durchführung des Programms während der drei letzten Jahre gesammelt wurden, bereits jetzt möglich einige Vorergebnisse und eine Reihe von Fragen festzuhalten.

Die integrierte Vorgehensweise in Bezug auf die fünf durch das Programm abgedeckten Diskriminierungsgründe hat sich als nützliche Basis für den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren erwiesen (siehe Abschnitt 2.1). Allerdings dürfte der Übergang zu dieser Vorgehensweise für einige Organisationen, die sich traditionell besonderen Zielgruppen widmen, eine Herausforderung dargestellt haben.

Zahlreiche Anträge sind für die Programmprodukte eingereicht worden, die einem auf EU-Ebene und auf Ebene zahlreicher Mitgliedstaaten doch recht neuartigen Strategiebereich zuzuordnen sind. Dies gilt insbesondere für die verschiedenen Studien, Berichte, Seminare und Konferenzen, die während des Programms unterstützt wurden. Die Kommission würde Beiträge zu den thematischen Schwerpunkten künftiger Arbeiten im Rahmen des Aktionsbereichs „Analyse und Bewertung“ des Programms begrüßen. Diese sollten in Einklang mit den umfassenderen Bemühungen der EU zur Förderung der Gleichbehandlung und der Bekämpfung von Diskriminierungen stehen.

Ein erheblicher Anteil der im Rahmen dieses Aktionsprogramms zur Verfügung stehenden Human- und Finanzressourcen wurde für transnationale Projekte bereitgestellt, die viele verschiedene Gruppen und Organisationen zusammenführten. Zwar gingen viele Finanzierungsanträge für diesen Aktionsbereich des Programms ein, die breiteren Auswirkungen dieser Projekte und ihre Bedeutung für die künftige Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten bleiben allerdings in einigen Fällen ungewiss.

Bereitgestellt wurden außerdem im Rahmen des Programms beträchtliche Mittel für die Basisfinanzierung des Europäischen Behindertenforums (EDF), des Europäischen Netzwerkes gegen Rassismus (ENAR), der Europäischen Plattform für Senioren (AGE) und der ILGA-Europe (Internationale Lesben- und Schwulen-Organisation) sowie einer Reihe kleinerer Netze, die im Behindertenbereich tätig sind. Diese Mittel sollen es diesen Organisationen ermöglichen, Diskriminierungen zu bekämpfen, die Gleichstellung zu fördern und ihre Mitglieder in eine Reihe von Aktivitäten einzubeziehen. Der zusätzliche Nutzen der diesen Netzwerken gewährten EU-Finanzhilfe wird im Rahmen der externen Programmbewertung ermittelt.

Schließlich sind im Rahmen des Programms Sensibilisierungsmaßnahmen auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten unterstützt worden. Auch wenn diese Maßnahmen erste Erfolge zeitigen, so bedarf es doch langfristiger Anstrengungen, um einen Wandel der Verhaltensweisen und der Einstellungen herbeizuführen. Künftigen Sensibilisierungsmaßnahmen käme es möglicherweise zugute, wenn besondere Zielgruppen und Schlüsselbotschaften stärker in den Mittelpunkt gerückt würden. In diesem Zusammenhang gilt es auch in Zukunft, die äußerst unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen in der erweiterten EU zu berücksichtigen.

Abschließend sei festgehalten, dass offenbar ein deutlicher Bedarf besteht, weiterhin positive Maßnahmen in diesem relativ neuen Politikbereich durch EU-Mittel zu unterstützen. Im Hinblick auf eine möglichst optimale Nutzung der beschränkten zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, würde die Kommission Reaktionen zu den Prioritäten und Schwerpunkten künftiger Aktivitäten begrüßen.

3.5 Stärkung der Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren

Ein breites Spektrum von Akteuren hat aktiv an der Entwicklung der Arbeiten der EU im Kampf gegen Diskriminierungen mitgewirkt. Es gilt nun, sie noch stärker in die Durchführung dieser Arbeiten einzubeziehen und die Netzarbeit und den Erfahrungsaustausch zwischen den wichtigsten Akteuren zu fördern.

Den **nationalen Behörden** kommt eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung von Rechtsvorschriften und Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu. Während des Prozesses der Umsetzung der Richtlinien zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung und anlässlich der Durchführung des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen hat die Kommission eine enge Partnerschaft mit den zuständigen Ministerien und Regierungsstellen aufgebaut.

Das **Europäische Parlament** hat eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Antidiskriminierungspolitik der EU gespielt und die Kommission vertraut auf die weitere Zusammenarbeit mit dem Parlament in diesem Bereich nach den Wahlen im Juni 2004.

In den Richtlinien zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung wird spezifisch auf die wichtige Rolle der **Sozialpartner** und der **Nichtregierungsorganisationen (NRO)** bei der Umsetzung und Durchsetzung der Antidiskriminierungsvorschriften hingewiesen.

Auf europäischer Ebene unterzeichneten die Sozialpartner während des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen (2003) eine Erklärung. Sie beabsichtigen, 2004 ihre Erklärung zum Thema Rassismus aus dem Jahr 1995 zu aktualisieren. Der EGB hat mit seinen Mitgliedern ein Projekt zum Thema Nichtdiskriminierung ausgearbeitet, das durch das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen unterstützt worden ist.

Maßnahmen der Gewerkschaften zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse und der Religion

Dem Europäischen Gewerkschaftsbund ist im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen eine finanzielle Unterstützung für ein Projekt mit seinen Mitgliedern gewährt worden, das sich mit Diskriminierungen aufgrund der Rasse und der Religion am Arbeitsplatz befasst. Ziel des Projekts ist es zu untersuchen, inwieweit diese Problematik in den Tarifvereinbarungen Berücksichtigung findet. Außerdem soll festgestellt werden, wie viele Personen, die religiösen und rassischen Minderheiten angehören, an den Entscheidungsprozessen der Gewerkschaften mitwirken.

Die gemeinschaftlichen Antidiskriminierungsvorschriften berühren die **Arbeitgeber** des öffentlichen und des privaten Sektors. Sie betreffen sowohl große als auch kleine Unternehmen und gelten auch für Selbständige. Über die Einhaltung der Rechtsvorschriften hinaus fangen fortschrittliche Arbeitgeber in Europa an, die positiven Aspekte der Vielfalt einzusehen. Dies steht in Einklang mit den umfassenderen Bemühungen der EU zur Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen. Im Auftrag der Kommission ist eine Studie über Kosten und Nutzen personeller Vielfalt in Unternehmen durchgeführt worden. Die Kommission beabsichtigt auch, die Bemühungen bestimmter Arbeitgeber durch eine Auszeichnung zu würdigen.

Kosten und Nutzen personeller Vielfalt in Unternehmen

Die Europäische Kommission veröffentlichte im November 2003 eine unabhängige Studie[26]*, aus der hervorgeht, dass es für Unternehmen immer einsichtiger wird, dass Aufwendungen für die Durchführung von Maßnahmen in Sachen Mitarbeitervielfalt erforderlich sind. Die Studie, die sich auf eine Umfrage bei über 200 kleinen und großen Unternehmen stützt, zeigt eine Reihe von triftigen Gründen auf, die für eine personelle Vielfalt sprechen. Dazu gehören die Aufwertung des Images des Unternehmens, der Aspekt Humankapital und die Vermeidung von Kosten infolge von Diskriminierungen und Mobbing am Arbeitsplatz. Als*

Herausforderungen werden u. a. mangelnde Sensibilisierung, Widerstand gegen organisatorische Änderungen und Schwierigkeiten bei der Datensammlung genannt.

Die NRO gehören nach wie vor zu den eifrigsten Verfechtern der Förderung von Nichtdiskriminierungsmaßnahmen in der EU. Vielen wurde im Rahmen des

[26] http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_de.htm

Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen finanzielle Unterstützung gewährt, so dass sie gemeinsam mit ihren Partnern auf europäischer Ebene arbeiten konnten. Ihnen kommt auf nationaler Ebene eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Umsetzung der gemeinschaftlichen Antidiskriminierungsvorschriften, der Sensibilisierung für neue Rechte und Pflichten und der Unterstützung von Opfern zu.

Die integrierte Vorgehensweise für ein Diskriminierungsverbot auf der Grundlage von Artikel 13 des Vertrags hat die NRO, die sich traditionell mit spezifischen Gruppen befassen, veranlasst, sich zusammenzutun und gemeinsam vorzugehen. Für einige Organisationen war das gar nicht so leicht. Die für die NRO im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen bereitgestellten Mittel haben dazu beigetragen, die Aufmerksamkeit auf die neuen Rahmenbedingungen der EU-Politik zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu lenken sowie auf die Notwendigkeit, Ergebnisse in Übereinstimmung mit diesen Rahmenbedingungen zu erzielen.

Gemäß der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, mit der Förderung der Gleichbehandlung befasste **Stellen** einzusetzen, die insbesondere beauftragt sind, Opfer von Diskriminierungen zu unterstützen, unabhängige Untersuchungen durchzuführen und Empfehlungen zu formulieren. Eine ähnliche Bestimmung zur Einsetzung einer mit Fragen der Geschlechtergleichstellung befassten Stelle enthält die geänderte Richtlinie zur Gleichbehandlung von 2002[27] sowie der im November 2003 von der Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen[28].

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat bei dieser Gelegenheit Gleichstellungsstellen eingesetzt, die einzeln oder zusammen alle in Artikel 13 genannten Diskriminierungsgründe abdecken. Dies ist eine positive Entwicklung, die verdeutlicht, dass einige Mitgliedstaaten gewillt sind, über die Mindestanforderungen der EG-Richtlinien hinauszugehen. Die Gleichstellungsstellen werden sicherlich wichtige Partner bei der künftigen Entwicklung der Antidiskriminierungspolitik in der EU sein.

Auch **den regionalen und lokalen Behörden** kommt eine Schlüsselrolle bei den Bemühungen der EU zur Förderung der Gleichbehandlung und der Bekämpfung von Diskriminierungen zu. Sie können als Arbeitgeber und Dienstleister dazu beitragen, ein positives Exempel zu statuieren. Überdies befinden sie sich in einer guten Ausgangsposition, um das Bewusstsein für die Problematik zu schärfen und den Dialog mit lokalen Körperschaften zu fördern. Der **Ausschuss der Regionen** ist ein entschiedener Befürworter der Gemeinschaftspolitik im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierungen gewesen.

Wissenschaftliche **Experten** haben ebenfalls ihren Beitrag zur Debatte über die Arbeiten der EU in diesem Bereich geleistet. Seit der Verabschiedung der Gleichbehandlungsrichtlinien ist ein beachtlicher Korpus wissenschaftlicher Literatur veröffentlicht worden.

Die **Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit** in Wien unterstützt weiterhin die Entwicklung von einschlägigen EU-Maßnahmen. Im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2003 wird

---

27 http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/rights_de.html

28 KOM(2003) 657 endg. vom 5. November 2003.

derzeit eine Ausdehnung des Aufgabenbereichs dieser Stelle auf die gesamte Bandbreite von Menschenrechtsfragen erörtert. Es wird zu prüfen sein, wie die neue Europäische Agentur für Menschenrechte ihre Arbeiten im Bereich der Diskriminierungen aufgrund der Rasse fortsetzen und wie sie ihre Tätigkeit auf andere Diskriminierungsformen erweitern kann.

3.6 Einbeziehung des Grundsatzes des Diskriminierungsverbots in andere Politikbereiche

Die Richtlinien zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sowie das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen sind Teil der umfassenderen Strategie der Europäischen Union zur Förderung der Integration und Beteiligung benachteiligter Gruppen. Eine der wichtigsten Herausforderungen für die Zukunft wird es sein, den Beitrag anderer EU-Strategien und -Finanzierungsinstrumente im Kampf gegen Diskriminierungen zu intensivieren.

Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie sind einige Mitgliedstaaten dazu übergegangen, ihre nationalen beschäftigungspolitischen Aktionspläne zu nutzen, um eine umfassendere Strategie zu entwickeln, bei der Maßnahmen zur Förderung der Einbeziehung benachteiligter Gruppen mit Maßnahmen zur Bekämpfung diskriminierender Einstellungen, Verhaltensweisen und Praktiken kombiniert werden. Allerdings fängt man erst nach und nach an, die Vorteile dieses dualen Ansatzes anzuerkennen, der verstärkt zur Anwendung gelangen sollte.

Die Prüfung der nationalen Aktionspläne für die soziale Eingliederung 2003 zeigt, dass lediglich in einigen wenigen Mitgliedstaaten eine eindeutige Verknüpfung zwischen Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen, einschl. Antidiskriminierungsgesetzen besteht. Die Mitgliedstaaten und die im Bereich der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung tätigen Gruppen könnten eine engere Verknüpfung herstellen.

Was Zuwanderer und ethnische Minderheiten betrifft, so legen die einzelstaatlichen Maßnahmen im Bereich Beschäftigung und soziale Eingliederung vorrangig weiterhin den Schwerpunkt auf die Anpassung der Zuwanderer und Angehörigen ethnischer Minderheiten, hauptsächlich durch Integrationsmaßnahmen, etwa Sprachkurse. Derartige Maßnahmen sind zweifellos wichtig, sollten jedoch durch Maßnahmen flankiert werden, die auf potenziell diskriminierende Verhaltensweisen, Einstellungen oder Praktiken einer *Mehrheit* der Bevölkerung ausgerichtet sind, die dazu führen können, dass ein Zuwanderer oder ein Angehöriger einer ethnischen Minderheit ungeachtet seiner Qualifikation, Erfahrung oder Sprachkenntnisse keinen Zugang zu einem Arbeitsplatz, einer Dienstleistung oder einer Schulung findet. Die Mitgliedstaaten könnten ermutigt werden, den Europäischen Sozialfonds intensiver zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu nutzen und auch verstärkt auf traditionelle Integrationsmaßnahmen, wie Schulungsmaßnahmen, zu setzen.

Anstelle spezieller Maßnahmen streben viele Mitgliedstaaten die Berücksichtigung gefährdeter Gruppen im Rahmen aller relevanten Initiativen an, wobei allgemein die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, der Zugang zu Wohnraum, Maßnahmen im Bereich der allgemeinen Bildung im Mittelpunkt stehen. Nur aus wenigen Ländern liegen eindeutige und konkrete Angaben zu Zielen und Vorgaben für benachteiligte Gruppen vor. Das Fehlen von zuverlässigen und vergleichbaren Daten behindert die Entwicklung und

Überwachung wirksamer Maßnahmen in diesem Bereich sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

Die Kommission stellt in einigen Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene eine wachsende Tendenz fest, Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung gleichzeitig mit Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen wegen anderer in Artikel 13 EG-Vertrag festgehaltenen Gründen durchzuführen. Diese Tendenz zeigt sich insbesondere bei rechtlichen Maßnahmen und der Einsetzung von einer einzigen Gleichstellungsstelle, die sich mit den verschiedenen Diskriminierungsgründen auf nationaler Ebene befasst. Mit der Entwicklung eines integrierten Ansatzes soll insbesondere der Problematik von Mehrfachdiskriminierungen begegnet werden. Außerdem will man auf diese Weise den Forderungen nach wirksamen Vorgehensweisen bei der Förderung der Gleichbehandlung entsprechen. Die Kommission ist sich bewusst, dass zahlreiche Arbeitgeber dazu übergehen, sich mit diesen Fragen in Zusammenhang mit ihren Strategien zur Förderung der Vielfalt und zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu befassen.

Die Kommission wäre daher interessiert, Meinungen darüber einzuholen, welche Möglichkeiten für eine Stärkung einer integrierten Vorgehensweise im Bereich der Antidiskriminierung bestehen, die alle in Artikel 13 EG-Vertrag genannten Gründe, einschließlich des Grunds des Geschlechts, abdeckt. Mit dieser Vorgehensweise soll nicht an dem Ansatz gerührt werden, der den Schwerpunkt auf spezifische institutionelle Vereinbarungen und Initiativen legt, die auf alle Diskriminierungsformen aufgrund des Geschlechts ausgerichtet sind, der ja Teil des bestehenden Ansatzes im Bereich des Gender Mainstreaming ist.

4. FAZIT

Mit diesem Grünbuch soll eine breite Palette von Fragen aufgeworfen werden, die mit der künftigen Strategie im Bereich Gleichstellung und Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union zusammenhängen.

In den vergangenen fünf Jahren sind auf EU-Ebene gewaltige Fortschritte bei der Entwicklung eines rechtlichen und politischen Rahmens zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung der Gleichbehandlung erzielt worden. Gleichwohl ist einzuräumen, dass noch viel zu tun bleibt, damit sichergestellt wird, dass diesen Errungenschaften in der ganzen erweiterten EU umfassend und effizient Geltung verschafft wird. Wichtig ist es außerdem darauf hinzuweisen, dass Rechtsvorschriften nur eines der Instrumente im Kampf gegen Diskriminierungen sind. Für eine Änderung der Einstellungen und Verhaltensweisen bedarf es engagierter Anstrengungen und nichtnachlassender Bemühungen, die darauf abstellen, die Rechtsvorschriften durch konkrete Maßnahmen zu flankieren.

Dieses Grünbuch zeigt eine Reihe von Bereichen auf, in denen weitere Anstrengungen vonnöten sind. In vielen Fällen sind Maßnahmen auf nationaler und regionaler Ebene sowie eine aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft und sonstiger Akteure erforderlich. Die Europäische Union wird diesen Prozess weiterhin unterstützen und begleiten.

In diesem Grünbuch werden einige Optionen für ein mögliches Vorgehen auf europäischer Ebene dargelegt. Sie sollen Reaktionen auslösen und haben keinen erschöpfenden Charakter. Dasselbe gilt für den Online-Fragebogen im Anhang zu diesem Dokument, mit dem die

Meinung einer möglichst breiten Öffentlichkeit eingeholt werden soll, die somit Gelegenheit hat, sich direkt zur EU-Strategie zu äußern. Die Kommission würde es begrüßen, wenn alle betroffenen Parteien sich an dieser Debatte beteiligen und ihre Vorschläge für künftige Maßnahmen unterbreiten würden. Auch über Ihren Beitrag zur Ausgestaltung der künftigen Strategie der Europäischen Union in den Bereichen Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung würde sie sich freuen.

5. HINWEISE FÜR DIE BETEILIGUNG AN DER ANHÖRUNG

Die öffentliche Anhörung beginnt am 1. Juni und endet am 31. August 2004.

Bitte übermitteln Sie uns Ihre Antworten mittels des Antwortformulars, das Sie auf der Website der Europäischen Kommission unter folgender Adresse finden:

Alle Angaben zu den natürlichen Personen bleiben anonym. Organisationen werden gebeten, sich zu erkennen zu geben.

Wir möchten Ihnen empfehlen, online zu antworten, da es für uns dann leichter ist, Ihre Meinung in den Anhörungsprozess einfließen zu lassen. Sie können uns jedoch auch einen kurzen schriftlichen Beitrag an folgende Anschrift senden:

Grünbuch
GD EMPL/D/3
J37 2/23
Europäische Kommission
B-1049 Brüssel

ANHANG

Grünbuch zur Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union

FRAGEBOGEN

1. BEWÄLTIGUNG DER HERAUSFORDERUNGEN IM ZUGE DER ERWEITERUNG

Wie wichtig ist es Ihrer Meinung nach, dass die Europäische Union nach der Erweiterung ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung fortsetzt?
Sehr wichtig – wichtig – nicht wichtig – keine Meinung

2. UMSETZUNG DES GRUNDSATZES DES DISKRIMINIERUNGSVERBOTS IN EINZELSTAATLICHES RECHT UND SEINE ANWENDUNG IN DER PRAXIS

Wie haben sich Ihrer Meinung nach die europäischen Rechtsvorschriften auf den Schutz gegen Diskriminierungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in der Europäischen Union ausgewirkt?
sehr stark – stark – kaum – gar nicht – keine Meinung

Welches sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten verbleibenden Hindernisse für eine wirksame Durchsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen? (Höchstens 3 Antworten)

- *Unvollständige Umsetzung in einzelstaatliches Recht*
- *Unzureichende Aufklärung/mangelnde Kenntnis über die Rechte und Pflichten, die sich aus den Antidiskriminierungsvorschriften ergeben*
- *Fortbestehen von diskriminierenden Einstellungen und Verhaltensweisen*
- *Schwierigkeiten von Diskriminierungsopfern beim Zugang zur Gerichtsbarkeit*
- *Unzureichende Sanktionen und Rechtsmittel*
- *Unterschiedlicher Schutz für verschiedene Diskriminierungsgründe*
- *Überschneidungen/Widersprüche zwischen den für die einzelnen Diskriminierungsgründe geltenden Bestimmungen*
- *Fähigkeit der Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften, die Rechte der Opfer zu verteidigen*
- *Effizienz der Gleichstellungsstellen*
- *Sonstige (Freitext – begrenzte Anzahl von Wörtern)*

Bestehen Ihrer Meinung nach gravierende Probleme, die derzeit nicht durch die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen abgedeckt sind? *(Ja/Nein)*

- *Falls Sie mit ja antworten, erläutern Sie bitte das Problem (Freitext – begrenzte Anzahl von Wörtern)*
- *Wie wirksam wären Ihrer Meinung nach die folgenden Instrumente, um dieses Problem anzugehen? (Höchstens 3 Antworten)*
  - Sensibilisierung
  - Fortbildung
  - Freiwillige Verhaltenskodizes
  - Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern
  - Weitere Rechtsvorschriften
  - Sozialklauseln in öffentlichen Aufträgen/Verträgen
  - Positive Maßnahmen
- *Bitte geben Sie an, wie wichtig Maßnahmen auf folgenden Ebenen sind:*
  - Auf lokaler Ebene
  - Auf regionaler Ebene
  - Auf nationaler Ebene
  - Auf EU-Ebene

Sollte die EU die Debatte über zusätzliche unter die Charta der Grundrechte fallende Diskriminierungsgründe[29] anstoßen, und welche? (Höchstens 3 Antworten)

- *Soziale Herkunft*
- *Genetische Merkmale*
- *Sprache*
- *Politische oder sonstige Anschauung*
- *Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit*
- *Vermögen*
- *Geburt*

[29] Siehe Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

3. VERBESSERUNG DER DATENSAMMLUNG, ÜBERWACHUNG UND ANALYSE

Wie wichtig ist Ihrer Meinung nach die Sammlung von Daten für die Entwicklung wirksamer Strategien zur Förderung der Gleichstellung und Bekämpfung von Diskriminierungen?
Sehr wichtig – wichtig – nicht wichtig – keine Meinung
Die EU sollte mit den nationalen Behörden und sonstigen Akteuren zusammenarbeiten, um zu prüfen, welche Möglichkeiten es für die Sammlung von Daten über Diskriminierungen und über die Einbeziehung benachteiligter Gruppen bestehen. Stimmen Sie dieser Aussage zu?
Stimme voll und ganz zu – stimme zu – stimme nicht zu – stimme überhaupt nicht zu – keine Meinung

4. OPTIMALE NUTZUNG DER EU-MITTEL

Welche der folgenden Bereiche sollten prioritär durch finanzielle Beihilfen der EU unterstützt werden? (Höchstens 3 Antworten)

- *EU-weite Studien zum Vergleich der Erfahrungen im Diskriminierungsbereich und von Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen*
- *Analyse und Überwachung der Auswirkungen von Antidiskriminierungsvorschriften*
- *Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen*
- *Schulungsmaßnahmen zum Thema „Für Vielfalt, gegen Diskriminierung“*
- *Vernetzung von Gruppen, die im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierungen tätig sind*
- *Berufsausbildung und Berufserfahrung für Angehörige benachteiligter Gruppen*
- *Sonstige (Freitext)*

Auf welche Themenbereiche sollte man den Schwerpunkt bei künftigen Aktivitäten legen? (Höchstens 3 Antworten)

- *Beschäftigung und Beruf*
- *Auswirkungen der personellen Vielfalt für Unternehmen*
- *Öffentliches Auftragswesen*
- *Diskriminierung außerhalb des Beschäftigungsbereichs (in den Bereichen allgemeine Bildung, soziale Sicherheit, Gesundheitsfürsorge, Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Wohnungsbedingungen)*
- *Internationale Vergleiche in Bezug auf das Diskriminierungsverbot*
- *Wirtschaftliche Auswirkungen von Antidiskriminierungsvorschriften*
- *Sonstige (Freitext)*

5. STÄRKUNG DER ZUSAMMENARBEIT MIT DEN BETROFFENEN AKTEUREN

Sollten Ihrer Meinung nach einige der nachstehenden Akteure stärker in die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung von Diskriminierungen einbezogen werden? (Höchstens 3 Antworten)

- *Nationale Behörden*
- *Regionale und lokale Gebietskörperschaften*
- *Organisationen, die sich mit potenziellen Diskriminierungsopfern beschäftigen*
- *Auf europäischer Ebene tätige NRO-Netzwerke*
- *Gewerkschaften*
- *Arbeitgeberverbände*
- *Großunternehmen*
- *Kleine und mittlere Unternehmen*
- *Dienstleistungsanbieter*
- *Für Gleichstellungsfragen zuständige Stellen*
- *Richter und sonstige Juristen*
- *Sonstige (Freitext)*

6. GEWÄHRLEISTUNG DER KOMPLEMENTARITÄT MIT ANDEREN EU-POLITIKBEREICHEN

Welches der nachstehenden Instrumente könnte Ihrer Meinung nach wirksamer eingesetzt werden, um die Anstrengungen der EU zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu unterstützen? (Höchstens 3 Antworten)

- *Europäische Beschäftigungsstrategie*
- *Strategie und Programm der EU für die soziale Eingliederung*
- *Europäischer Sozialfonds*
- *Gemeinschaftsinitiative EQUAL*
- *Sozialer Dialog*
- *Soziale Verantwortung von Unternehmen*
- *Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend*
- *Sonstige (Freitext)*

Stimmen Sie der Aussage zu, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts enger mit Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung verknüpft werden sollten?
Stimme voll und ganz zu – stimme zu – stimme nicht zu – stimme überhaupt nicht zu – keine Meinung

Stimmen Sie der Aussage zu, dass es weiterhin erforderlich ist, besondere Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts und zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu ergreifen?
Stimme voll und ganz zu – stimme zu – stimme nicht zu – stimme überhaupt nicht zu – keine Meinung