



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.1.2014
COM(2014) 2 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Gemeinsamer Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Richtlinie zur Rassengleichheit“) und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung“)

{SWD(2014) 5 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Gemeinsamer Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Richtlinie zur Rassengleichheit“) und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung“)

1. EINLEITUNG

Der Schutz vor Diskriminierung zählt zu den Bereichen, in denen sich das EU-Recht unmittelbar auf den Alltag der Menschen in der EU auswirkt. Der durch die beiden Antidiskriminierungsrichtlinien der EU¹ geschaffene umfassende Rahmen prägt seit nunmehr über einem Jahrzehnt das europäische Antidiskriminierungsrecht. Einige Mitgliedstaaten verfügten vor der Umsetzung dieser beiden Richtlinien so gut wie gar nicht über eigene Rechtsvorschriften in diesem Bereich; zudem sorgten die Richtlinien für die Aufnahme neuartiger Elemente, wie des Schutzes vor Diskriminierung aus Gründen des Alters, in die Gesetzgebung sämtlicher Mitgliedstaaten.

Die Antidiskriminierungsrichtlinien:

- verbieten Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft (Richtlinie 2000/43/EG) und aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Richtlinie 2000/78/EG);
- gewähren Schutz in einer Reihe besonders wichtiger Lebensbereiche: Beschäftigung und berufliche Bildung (beide Richtlinien), Bildung, soziale Sicherheit und Gesundheitsfürsorge sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum (Richtlinie 2000/43/EG);
- verbieten verschiedene Formen der Diskriminierung: unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigung, Anweisung zur Diskriminierung sowie Viktimisierung;
- verpflichten die Mitgliedstaaten dazu, für wirksame Sanktionen und Rechtsbehelfe zu sorgen.

Die ersten Durchführungsberichte stammen aus dem Jahr 2006² bzw. 2008³. Da über beide Antidiskriminierungsrichtlinien⁴ regelmäßig Bericht zu erstatten ist, wurde das vorliegende Dokument als gemeinsamer Bericht verfasst, da der Regelungsansatz und der Inhalt der meisten Bestimmungen identisch sind. Zudem wurden die beiden Richtlinien von den meisten Mitgliedstaaten durch denselben nationalen Rechtsakt umgesetzt. Als die beiden ersten

¹ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22, und Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

² KOM(2006) 643 endgültig, 30.10.2006, zur Richtlinie 2000/43/EG.

³ KOM(2008) 225 endgültig/2, 8.7.2008, zur Richtlinie 2000/78/EG.

⁴ Artikel 17 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 19 der Richtlinie 2000/78/EG.

Berichte angenommen wurden, hatten viele Mitgliedstaaten die Antidiskriminierungsrichtlinien gerade erst in nationales Recht umgesetzt und verfügten daher kaum über Erfahrung mit deren Anwendung.

Inzwischen haben alle 28 Mitgliedstaaten die Richtlinien umgesetzt und Erfahrungen mit deren Anwendung gesammelt. Ferner hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) im Rahmen seiner Rechtsprechung eine Auslegung der Richtlinien vorgenommen. Der vorliegende Bericht bietet die Gelegenheit, die Anwendung der Richtlinien zu untersuchen, eine Bestandsaufnahme der Auslegung durch den EuGH und die einzelstaatlichen Gerichte vorzunehmen und die künftigen Herausforderungen zu benennen.⁵

Im Einklang mit den Bestimmungen der Richtlinien⁶ übermittelten sämtliche Mitgliedstaaten der Kommission Informationen für diesen Bericht. Darüber hinaus konsultierte die Kommission die einzelstaatlichen Gleichstellungsstellen⁷, das Europäische Netz nationaler Gleichstellungsstellen (Equinet), die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, die Sozialpartner⁸, Organisationen der Zivilgesellschaft⁹ und das Europäische Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich des Nichtdiskriminierungsrechts¹⁰.

2. STAND DER UMSETZUNG UND VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

Beide Richtlinien wurden in allen 28 Mitgliedstaaten¹¹ in nationales Recht umgesetzt, die Übereinstimmung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mit den Richtlinien wird von der Kommission überprüft. Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht konformer Umsetzung der beiden Richtlinien wurden gegen 25 Mitgliedstaaten¹² eingeleitet, und zwar vor allem zwischen 2005 und 2007. Die Tatsache, dass viele Mitgliedstaaten anfangs Probleme bei der Umsetzung hatten, lässt sich damit erklären, dass mit den beiden Richtlinien zum damaligen

⁵ Gemäß Artikel 25 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erstattet die Kommission alle drei Jahre Bericht über die Anwendung der Bestimmungen des Vertrags über die „Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft“, siehe COM(2013) 270 vom 8.5.2013 für den Berichtszeitraum 2011-2013. Im Bericht gemäß Artikel 25 wird bezüglich der Nichtdiskriminierung gemäß Artikel 19 AEUV auf den vorliegenden Bericht verwiesen.

⁶ Entsprechende Artikel siehe Fußnote 4.

⁷ Die Gleichstellungsstellen von Belgien, Dänemark, Deutschland, Ungarn, Österreich, Schweden und des Vereinigten Königreichs legten separate Antworten vor.

⁸ Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), BusinessEurope, Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB), EUROCADRES und Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME).

⁹ Europäische Frauenlobby, Plattform der europäischen NRO des sozialen Sektors (Sozialplattform), European Network of Religion and Belief (Europäisches Netzwerk für Religion und Glauben (ENORB)), Europäisches Netzwerk gegen Rassismus (ENAR), ILGA-Europa, AGE-Plattform Europa, Europäisches Behindertenforum (EDF), Open Society, Amnesty International sowie Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma (ERRC). Ferner legten die Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (Plattform für internationale Zusammenarbeit bezüglich Migranten ohne Ausweispapiere – PICUM) und das European Forum of Muslim Women (Europäisches Forum muslimischer Frauen) aus eigener Initiative Beiträge vor.

¹⁰ Dieses Netz unterstützt die Kommission im Bereich des Nichtdiskriminierungsrechts.

¹¹ Die Richtlinie 2000/43/EG war bis zum 19. Juli 2003 in den EU-15-Staaten, bis zum 1. Mai 2004 in den EU-10-Staaten, bis zum 1. Januar 2007 in Rumänien und Bulgarien und bis zum 1. Juli 2013 in Kroatien umzusetzen; die Richtlinie 2000/78/EG war bis zum 2. Dezember 2003 in den EU-15-Staaten und wie vorstehend in den neuen Mitgliedstaaten umzusetzen. Im Fall der Richtlinie 2000/78/EG konnte jedoch für die Umsetzung der Bestimmungen über die Diskriminierung aufgrund des Alters und einer Behinderung eine Zusatzfrist von drei Jahren in Anspruch genommen werden.

¹² Gegen Luxemburg wurde kein Verfahren eingeleitet; die Prüfung der Umsetzung durch Bulgarien und Kroatien dauert noch an.

Zeitpunkt Neuland beschritten wurde. Typische Probleme betrafen die Definitionen für unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigung, Viktimisierung, die Rechtsstellung interessierter Organisationen, die Beschränkung des Geltungsbereichs und eine zu weit gefasste Auslegung der im Rahmen der Richtlinien zulässigen Ausnahmeregelungen. Fast alle diese Vertragsverletzungsverfahren der „ersten Generation“ wurden inzwischen eingestellt, da die Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften an die Richtlinien angepasst haben.¹³ In einem Fall mündete ein von der Kommission eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren in einer Entscheidung durch den EuGH, der zufolge der betreffende Mitgliedstaat dadurch gegen seine Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG verstoßen hatte, dass er keine angemessenen Vorkehrungen für Personen mit Behinderung im Bereich der Beschäftigung getroffen hatte.¹⁴

Die Kommission behält die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten auch weiterhin im Auge und leitet erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren ein.¹⁵

Bei der Kommission geht in jedem Jahr eine Reihe von Beschwerden ein, die diese Richtlinien betreffen (im Durchschnitt ca. 20-30), doch bei der Mehrzahl handelt es sich um individuelle Fälle von Diskriminierung, bei denen es nicht um die fehlerhafte Umsetzung oder Anwendung der Richtlinien geht und die daher keine Vertragsverletzungsverfahren nach sich ziehen. Eine wesentlich größere Zahl von Beschwerden wird auf nationaler Ebene behandelt. Während Rechtsbehelfe für individuelle Fälle von Diskriminierung lediglich im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsprechung zur Verfügung stehen und auch nur vor nationalen Gerichten geltend gemacht werden können, ist es Aufgabe der Kommission zu prüfen, ob eine Beschwerde mit einer fehlerhaften Umsetzung oder Anwendung der Richtlinien durch den betreffenden Mitgliedstaat einhergeht. Für drei Fälle auf der Grundlage von Beschwerden, die die Richtlinie 2000/78/EG betreffen, sind derzeit Vertragsverletzungsverfahren anhängig.¹⁶

3. DURCHFÜHRUNG UND ANWENDUNG DER RICHTLINIEN

Beide Richtlinien wurden in einzelstaatliches Recht umgesetzt, doch die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten gesammelten Erfahrungen zeigt, dass bei ihrer Durchführung und Anwendung nach wie vor Probleme auftreten.

¹³ Derzeit sind Vertragsverletzungsverfahren wegen fehlerhafter Umsetzung gegen Belgien und Rumänien anhängig (im Falle Belgiens bezüglich beider Richtlinien, im Falle Rumäniens bezüglich Richtlinie 2000/78/EG).

¹⁴ Rechtssache C-312/11, Kommission/Italien, Urteil vom 4. Juli 2013.

¹⁵ Dies wird anhand von Vertragsverletzungsverfahren gegen zwei Mitgliedstaaten aus jüngerer Zeit deutlich (im Falle Ungarns bezüglich Richtlinie 2000/78/EG im Jahr 2012 und im Falle Finnlands bezüglich Richtlinie 2000/43/EG im Jahr 2013). Der erstgenannte Fall betrifft die Herabsetzung des vorgeschriebenen Rentenalters für Richter, Staatsanwälte und Notare; im zweiten Fall geht es darum, dass die nationale Gleichstellungsstelle nicht mit den in Richtlinie 2000/43/EG vorgesehenen Zuständigkeiten ausgestattet wurde. Der EuGH stellte fest, dass Ungarn durch die deutliche Herabsetzung der Altersgrenze für das zwingende Ausscheiden von Richtern, Staatsanwälten und Notaren aus dem Dienst gegen die Richtlinie 2000/78/EG verstoßen hatte (Rechtssache C-286/12, Kommission/Ungarn, Urteil vom 6. November 2012). Nach Erlass des Urteils verabschiedete Ungarn am 11.3.2013 das Gesetz T-9598, mit dem die Einhaltung der Richtlinie gewährleistet werden soll, sodass das Verfahren am 20.11.2013 abgeschlossen werden konnte.

¹⁶ Zwei Fälle betreffen Griechenland und diskriminierende Altersgrenzen im öffentlichen Dienst, ein Fall betrifft die Tschechische Republik und den unzureichenden Schutz arbeitssuchender Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung.

Ausgehend hiervon wurden von der Kommission, dem Europäischen Netz nationaler Gleichstellungsstellen (Equinet), der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) sowie einzelnen Mitgliedstaaten Leitlinien für die Anwendung der beiden Richtlinien erarbeitet, um diese Probleme zu lösen.¹⁷ Die Kommission stellt ferner Mittel für die Schulung von Richtern und anderen Angehörigen der Rechtsberufe bereit, um durch die Vermittlung von Wissen über die europäischen Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung die ordnungsgemäße Anwendung der Richtlinien zu fördern.¹⁸

3.1 Kenntnis der Rechte

In beiden Richtlinien¹⁹ wird auf die Bedeutung der Informationsverbreitung verwiesen, um sicherzustellen, dass die Betroffenen ihre Gleichstellungsrechte kennen. Bei allen EU-Bürgern, nicht nur bei den Angehörigen von Minderheiten, besteht diesbezüglich Nachholbedarf.²⁰ So wissen viele Bürger wahrscheinlich nicht, dass Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung bereits auf der Stufe der Bewerbung um einen Arbeitsplatz verboten ist.²¹ Viele Mitgliedstaaten sehen in diesem Informationsdefizit ein großes Problem und haben erläutert, wie sie versuchen, Abhilfe zu schaffen, beispielsweise durch Informationsschriften und Leitlinien, Aufklärungskampagnen und Informationsportale, die sich u. a. an besondere Zielgruppen wenden (Minderheiten, Jugendliche).²² Die gezielte Ansprache besonders gefährdeter Personen sowie von Personen, die aufgrund ihrer Position gegen die Richtlinien verstoßen könnten, wie z. B. Arbeitgeber, erweist sich hier als effektive Maßnahme.²³

Im Bereich der Beschäftigung kommt Gewerkschaften und Sozialpartnern bezüglich der Sensibilisierung sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber für Fragen der

¹⁷ Die Veröffentlichungen der Kommission wurden vom Europäischen Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich des Nichtdiskriminierungsrechts erarbeitet und sind abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7; die Berichte von Equinet sind zu finden unter <http://www.equineteurope.org> und die Berichte der FRA unter <http://fra.europa.eu>.

¹⁸ Die Finanzierung erfolgt aus dem Programm PROGRESS 2007-2013, Beschluss Nr. 1672/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 über ein Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität – Progress, ABl. L 315 vom 15.11.2006. Die Schulung erfolgt derzeit auf der Grundlage eines Vertrags mit der Kommission durch die Europäische Rechtsakademie in Trier, siehe <http://www.era.int>.

¹⁹ Artikel 10 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 12 der Richtlinie 2000/78/EG.

²⁰ Der von der FRA 2010 durchgeführten EU-MIDIS-Erhebung zufolge gaben lediglich 25 % der Befragten an, dass sie von der Antidiskriminierungsgesetzgebung Kenntnis hatten: <http://fra.europa.eu/de/publications-and-resources>.

²¹ Stellenanzeigen dürfen keine diskriminierenden Anforderungen, beispielsweise in Bezug auf das Alter oder die ethnische Herkunft der Bewerber, enthalten. Einige Mitgliedstaaten haben bei Bewerbungen mit anonymisierten Lebensläufen experimentiert, um bei der Auswahl der Kandidaten für ein Vorstellungsgespräch jegliche Vorurteile auszuschließen, so z. B. im Rahmen des deutschen Pilotprojekts: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html.

²² Beispielsweise Bulgarien, Irland, Italien, Polen, Rumänien, die Slowakei und Spanien. Darüber hinaus stellten die Gleichstellungsstellen in Österreich, dem Vereinigten Königreich und Polen ausführliche Informationen zu dieser Thematik bereit. Mehrere Mitgliedstaaten berichten, dass Mittel aus dem EU-Programm Progress für Aufklärungsprojekte verwendet wurden.

²³ Dies war auch eine der Empfehlungen der FRA in ihrer Stellungnahme 1/2013 zu den beiden Richtlinien, die auf folgender Website eingesehen werden kann: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>.

Antidiskriminierung eine Schlüsselrolle zu.²⁴ Viele Mitgliedstaaten bieten zudem nützliche und praktische Orientierungshilfen zu ihren Antidiskriminierungsvorschriften an, die sich auf den Bereich der Beschäftigung erstrecken.²⁵

3.2 Mangel an Gleichstellungsdaten

Die Mitgliedstaaten sind durch die Richtlinien nicht verpflichtet, Gleichstellungsdaten zu erheben.²⁶ Doch die Erhebung und Analyse derartiger Daten, für die die Mitgliedstaaten zuständig sind, tragen zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung bei, indem tatsächliche Fälle von Diskriminierung nachgewiesen, offengelegt und zahlenmäßig erfasst werden. Dagegen erschwert ein Mangel an Gleichstellungsdaten die Bewertung bestimmter Situationen und den Nachweis von Diskriminierung.²⁷ Dies betrifft insbesondere die mittelbare Diskriminierung, bei der statistische Belege für den Nachweis der negativen Auswirkungen einer scheinbar neutralen Maßnahme auf eine bestimmte Gruppe oftmals von entscheidender Bedeutung sind. Im ersten Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG wurden Bedenken geäußert, dass „die Tatsache, dass in den meisten Mitgliedstaaten kaum nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselte Daten vorliegen, eine angemessene Überwachung der Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften beeinträchtigen“ könnte. An dieser Situation, die beide Richtlinien betrifft, hat sich im Wesentlichen nichts geändert. Auf dieses Problem wurde von vielen der Befragten (nationalen Gleichstellungsstellen²⁸, FRA, NRO) hingewiesen und die Kommission teilt diese Bedenken.

Die meisten Mitgliedstaaten akzeptieren statistische Angaben als Nachweis für eine Diskriminierung und stimmen Situationstests²⁹ als Mittel der Beweisführung zu. Allerdings werden in vielen Mitgliedstaaten keine Gleichstellungsdaten erhoben, oder sie werden beispielsweise unter Verweis auf den Datenschutz nur in sehr begrenztem Umfang erhoben. Dabei ist zu betonen, dass das EU-Recht, speziell die Datenschutzrichtlinie³⁰, die Mitgliedstaaten nicht an der Erhebung von Daten zu statistischen Zwecken hindert, solange

²⁴ Artikel 11 und 12 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 13 und 14 der Richtlinie 2000/78/EG heben die Rolle der Sozialpartner und von NRO bei der Förderung der Gleichbehandlung hervor.

²⁵ Beispielsweise bietet die Equality and Human Rights Commission, die Gleichstellungsbehörde des Vereinigten Königreichs, auf ihrer Website eine Orientierungshilfe für Arbeitgeber und Arbeitnehmer an: <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/>.

²⁶ Bei Gleichstellungsdaten handelt es sich um Angaben, die im Hinblick auf Gleichstellung und Diskriminierung erfasst werden.

²⁷ Dies betrifft nicht nur Daten zu den durch die beiden Richtlinien abgedeckten Diskriminierungsgründe, sondern auch Daten zu geschlechtsbezogener Diskriminierung. Werden von den Mitgliedstaaten keine diesbezüglichen Daten erhoben, sind sie auch nicht in der Lage festzustellen, ob eher Frauen als Männer Opfer bestimmter Formen der Diskriminierung sind.

²⁸ Siehe auch Equinet-Bericht „Statistics on Discrimination and Database on Complaints. A contribution from national equality bodies“ (Diskriminierungsstatistik und Datenbank der Beschwerden. Ein Beitrag nationaler Gleichstellungsstellen), Dezember 2009, abrufbar unter: <http://www.equineteurope.org>.

²⁹ Ein Situationstest ist ein Verfahren, das dem Nachweis der Diskriminierung mithilfe eines Paarvergleichs dient und bei dem sich aufeinander abgestimmte Personenpaare, die sich nur in dem speziellen Merkmal voneinander unterscheiden, das untersucht werden soll (z. B. dem Alter), beispielsweise um eine offene Stelle bewerben.

³⁰ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31-50. Die bevorstehende und von der Kommission vorgeschlagene Reform des EU-Rechtsrahmens für den Schutz personenbezogener Daten wird daran nichts ändern.

die in der Richtlinie vorgesehenen Garantien berücksichtigt werden.³¹ Praktische Orientierungshilfen sowie Vorgaben für die Erhebung von Gleichstellungsdaten auf nationaler Ebene sind bewährte Praktiken, die zumindest einen Lösungsansatz in dieser Frage bieten.³²

3.3 Dunkelziffer

Die verfügbaren Informationen bestätigen, dass nur wenige Fälle von Diskriminierung gemeldet werden. Dies betrifft sowohl die Erstmeldung, beispielsweise bei einer Gleichstellungsstelle oder der Polizei, wie auch die gerichtliche Weiterverfolgung entsprechender Fälle. Aus Daten der jüngsten Zeit geht hervor, dass in allen befragten ethnischen Minderheiten und Migrantengruppen 82 % derjenigen, die von Diskriminierung betroffen waren, den Vorfall nicht gemeldet haben.³³ Zu den häufigsten Gründen, die dafür angeführt wurden, zählen die Überzeugung, dass eine Meldung nichts ändern werde, das Fehlen von Informationen darüber, wie und an welche Stellen Beschwerden zu richten sind, sowie negative Erfahrungen aufgrund des damit verbundenen Aufwands, der Bürokratie oder der Länge derartiger Verfahren. Im Gegensatz zu einigen Bedenken, die vor der Annahme der Richtlinien geäußert wurden, war eindeutig keine wesentliche Zunahme von Gerichtsverfahren zu Diskriminierungsfällen zu verzeichnen. Die Zahl der gemeldeten Fälle ist allgemein gering; es wird davon ausgegangen, dass sie lediglich einen Bruchteil der tatsächlichen Fälle von Diskriminierung in der EU ausmacht. In einigen Mitgliedstaaten ist die Zahl möglicherweise sogar zu niedrig, da Fälle von eindeutiger Diskriminierung nicht gemeldet werden und keine Klage erhoben wird. Daran wird deutlich, dass weitere Bemühungen im Bereich der Aufklärung und Meldung erforderlich sind und der Zugang zu Beschwerdemechanismen und zur Justiz verbessert werden muss. Nationale Gleichstellungsstellen könnten maßgeblich zu einer „kundenfreundlicheren“ Gestaltung von Beschwerdeverfahren beitragen³⁴ und Diskriminierungsopfern die Meldung derartiger Fälle erleichtern.

3.4 Zugang zur Justiz

Ein effektiver, zügiger Rechtsschutz ist für Diskriminierungsopfer von elementarer Bedeutung. Ein Hindernis sind oftmals die kurzen Fristen für die Einleitung einer Diskriminierungsklage, ebenso die Dauer und Kosten der Verfahren (nicht zuletzt wegen der potenziell abschreckenden Wirkung des Grundsatzes, wonach die unterlegene Partei die Kosten tragen muss) sowie die begrenzte Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe.³⁵

³¹ Sämtliche Verweise auf Gleichstellungsdaten im vorliegenden Bericht beziehen sich auf anonymisierte Daten, die zu statistischen Zwecken und als Nachweis erhoben werden und die eine Identifizierung der betreffenden natürlichen Personen ausschließen.

³² So haben beispielsweise Deutschland, Irland, Frankreich, Kroatien und Ungarn Untersuchungen, Berichte oder Handbücher über die Erhebung von Gleichstellungsdaten veröffentlicht.

³³ EU-MIDIS-Erhebung 2010, durchgeführt von der FRA, abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁴ Siehe den 2012 von Equinet veröffentlichten Bericht „Tackling the ‚Known Unknown‘ How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications“ (Das „bekannte Unbekannte“ anpacken – Wie Gleichstellungsstellen die Dunkelziffer bei Fällen von Diskriminierung durch Kommunikation verringern können), abrufbar unter: <http://www.equineteurope.org>.

³⁵ Diese Hemmnisse wurden im Rahmen einschlägiger Untersuchungen ermittelt, so in der von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen und 2011 veröffentlichten Studie „Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law“ (Vergleichende Studie über den Zugang zum Recht im Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsrecht), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf

Anhang I zu diesem Bericht bietet konkrete Orientierungshilfe dazu, wie eine Diskriminierungsklage eingereicht werden kann; hierzu werden die Rechte von Opfern in leicht verständlicher Sprache und Form erläutert, und es werden praktische Empfehlungen für das Vorgehen in einem Diskriminierungsfall gegeben.

3.5 Sanktionen und Rechtsbehelfe

Die beiden Richtlinien schreiben keine Harmonisierung der bei Diskriminierung vorgesehenen Sanktionen und Rechtsbehelfen vor, sondern die Mitgliedstaaten sind gehalten, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorzusehen und sicherzustellen, dass Ansprüche aus diesen Richtlinien auf dem Rechtsweg geltend gemacht werden können, gegebenenfalls nach einem vorprozessualen Verwaltungsverfahren. Die anfänglichen Probleme, auf die viele Mitgliedstaaten bei der ordnungsgemäßen Umsetzung der die Sanktionen betreffenden Vorschriften³⁶ gestoßen waren, sind mittlerweile behoben, und die gesetzlich vorgesehenen Sanktionen sind im Allgemeinen angemessen. Allerdings besteht noch immer potenziell Anlass zur Sorge, und zwar hinsichtlich der tatsächlichen praktischen Verfügbarkeit von Rechtsbehelfen und der Frage, ob die in konkreten Fällen verhängten Sanktionen in vollem Umfang den Anforderungen der Richtlinien entsprechen.³⁷ Die einzelstaatlichen Gerichte neigen offenbar dazu, sich bei Festsetzung der Höhe der Sanktionen und der Stufe und Höhe der Entschädigung am unteren Ende der gesetzlichen Vorgaben zu orientieren.³⁸ In der Rechtssache ACCEPT stellte der EuGH fest, dass die Richtlinie 2000/43/EG einzelstaatlichen Regelungen entgegensteht, nach denen Sanktionen rein symbolischen Charakter tragen und die unter bestimmten Bedingungen gegen die Richtlinie verstoßen, wenn in einem Diskriminierungsfall nur eine Verwarnung ausgesprochen werden kann.³⁹ In Anbetracht dieser Probleme wird die Kommission die bei der Verhängung von Sanktionen und der Anwendung von Rechtsbehelfen in den Mitgliedstaaten angewendeten Normen streng überwachen.

3.6 Auslegung durch die Gerichte

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung die Auslegung beider Richtlinien präzisiert. Die meisten Fälle betreffen die Auslegung der Richtlinie 2000/78/EG in Verbindung mit Diskriminierung aufgrund des Alters und dabei insbesondere Artikel 6 Absatz 1, in dem es heißt, dass eine Ungleichbehandlung wegen des Alters gerechtfertigt sein kann, wenn ein legitimes Ziel vorliegt und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind.

sowie im Bericht der FRA „Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality“ (Zugang zur Justiz in Fällen der Diskriminierung in der EU – Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung), abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁶ So hatten mehrere Mitgliedstaaten unkorrekterweise eine Obergrenze für Entschädigungen in Fällen von Diskriminierung festgelegt.

³⁷ Siehe u. a. die in Fußnote 35 erwähnten Studien sowie nationale Berichte unabhängiger Rechtssachverständiger im Bereich der Antidiskriminierung, nationaler Gleichstellungsstellen und von Equinet.

³⁸ Siehe u. a. die von unabhängigen Rechtssachverständigen aus allen Mitgliedstaaten erhobenen Daten, die in dem im Oktober 2012 veröffentlichten Bericht „Developing Anti-Discrimination Law in Europe“ (Entwicklung eines Antidiskriminierungsrechts in Europa) verglichen und zusammengefasst werden, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

³⁹ Rechtssache C-81/12, Asociația Accept/Consiliul National pentru Combaterea Discriminării, Urteil vom 25. März 2013. Der EuGH überließ die Beurteilung, ob dies der Fall war, dem nationalen Gericht.

Die Rechtsprechung in Bezug auf Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung, einer Behinderung, der Rasse oder der ethnischen Herkunft ist weniger gut entwickelt, da weniger Fälle an den Gerichtshof verwiesen werden. Bei Rechtssachen, die diese Diskriminierungsgründe betreffen, befasste sich der EuGH mit grundlegenden Fragen, bei denen es u. a. um das Verbot allgemeiner diskriminierender Äußerungen von Arbeitgebern ging, außerdem um die Definition von Behinderung oder den Ausschluss gleichgeschlechtlicher Partner von den mit einer Erwerbstätigkeit verbundenen Vorteilen, die heterosexuellen Paaren vorbehalten sind. Der EuGH hatte bislang keine Gelegenheit, Entscheidungen in Fällen von Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung zu treffen.

Die nationale Rechtsprechung ist in den Mitgliedstaaten in diesem Bereich unterschiedlich stark ausgeprägt. In einigen Mitgliedstaaten hatten die Richtlinien wichtige Urteile zur Folge,⁴⁰ und es werden regelmäßig Fälle an den EuGH verwiesen⁴¹. Andere Mitgliedstaaten melden eine niedrige Zahl entsprechender Fälle.⁴²

Anhang II zu diesem Bericht vermittelt einen Überblick über die wichtigsten Urteile des EuGH und verweist auf einige aufschlussreiche Rechtssachen, die vor einzelstaatlichen Gerichten verhandelt wurden.

4. GEMEINSAMKEITEN DER BEIDEN RICHTLINIEN

Ungeachtet einiger Merkmale, die sich speziell auf einzelne Diskriminierungsgründe beziehen,⁴³ weisen die Struktur der beiden Richtlinien und die grundlegenden Konzepte Ähnlichkeiten auf (Definitionen, positive Maßnahmen, Mindestanforderungen, Rechtsschutz, Beweislast, Unterrichtung, Dialog mit den Sozialpartnern und mit NRO, Sanktionen).

4.1 Mittelbare Diskriminierung

Von mittelbarer Diskriminierung spricht man dann, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die ein bestimmtes Merkmal aufweisen, gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich. Das Konzept der mittelbaren Diskriminierung ist komplex, und vielen Mitgliedstaaten bereitete seine ordnungsgemäße Umsetzung zunächst Schwierigkeiten. Inzwischen ist es gesetzlich verankert, doch seine praktische Anwendung bereitet nach wie vor Probleme. So bestehen den Angaben einiger Mitgliedstaaten⁴⁴ zufolge Bedenken, weil das Konzept der mittelbaren Diskriminierung von den nationalen Gerichten nicht vollständig verstanden wird

⁴⁰ Z. B. Deutschland.

⁴¹ Z. B. Dänemark und Deutschland.

⁴² So gibt Estland an, dass von estnischen Gerichten im Zeitraum 2007-2011 in lediglich drei Fällen, die eine Diskriminierung im Bereich Beschäftigung betrafen, ein Urteil gefällt wurde; Finnland berichtet, dass in Verbindung mit dem Gesetz gegen Diskriminierung nur wenige Urteile existieren und dass die Gerichte höherer Instanzen kaum mit Fällen von Diskriminierung befasst waren. Lettland meldet für den Zeitraum 2009-2012 keine Strafsachen sowie jährlich zwischen 44 und 57 Fällen, bei denen im weitesten Sinne eine Verbindung zu Diskriminierung und Ungleichbehandlung bestand. Malta gibt an, dass kaum einschlägige Urteile existieren.

⁴³ Wie das Konzept der angemessenen Vorkehrungen, das nur bei Behinderungen zur Anwendung kommt.

⁴⁴ Z. B. Irland und Dänemark.

und noch Unklarheiten bestehen. Andere Mitgliedstaaten⁴⁵ geben an, dass noch keine einschlägigen Urteile vorliegen, die die Auslegung des Konzepts der mittelbaren Diskriminierung ermöglichen würden.⁴⁶ Anhang I zu diesem Bericht enthält Beispiele für typische Situationen mittelbarer Diskriminierung.

4.2 Beweislast

Ein entscheidendes Element, das eine ordnungsgemäße Prüfung von Diskriminierungsvorwürfen gewährleistet, ist die Beweislastumkehr in Verfahren vor Gerichten oder zuständigen Behörden.⁴⁷ Dies bedeutet, dass in Fällen, in denen eine Person, die nach eigenen Angaben diskriminiert wurde, eine Diskriminierung anhand von Fakten glaubhaft machen kann, durch den Beklagten zu beweisen ist, dass keine Diskriminierung vorlag. Acht Mitgliedstaaten⁴⁸ hatten zunächst Probleme bei der ordnungsgemäßen Umsetzung des Konzepts der Beweislast. Einige Mitgliedstaaten⁴⁹ geben an, dass die ordnungsgemäße Anwendung der Beweislastumkehr für sie nach wie vor eine Herausforderung darstellt und dass ihre nationalen Gerichte mit diesem Konzept nicht ausreichend vertraut sind. Um dieses Problem zu lösen, wird beispielsweise derzeit in einem Mitgliedstaat⁵⁰ geprüft, ob die Beweislastumkehr direkt in das Zivilprozessrecht aufgenommen werden soll (und nicht nur in die Gleichbehandlungsgesetzgebung). Die Kommission fördert die ordnungsgemäße Anwendung des Konzepts im Rahmen der Schulung von Richtern und anderen Angehörigen der Rechtsberufe.⁵¹

4.3 Positive Maßnahmen

Die Richtlinien gestatten den Mitgliedstaaten ausdrücklich, spezifische Maßnahmen beizubehalten oder zu beschließen, mit denen Benachteiligungen aus den von den Richtlinien erfassten Gründen verhindert oder ausgeglichen werden, ohne die Mitgliedstaaten hierzu zu verpflichten.⁵² Definitionsgemäß müssen positive Maßnahmen den Zielgruppen zugutekommen. Fast alle Mitgliedstaaten haben positive Maßnahmen nach Maßgabe der

⁴⁵ Z. B. Estland, Slowenien und Finnland.

⁴⁶ Nach der in ihrem gemeinsamen Beitrag geäußerten Ansicht der Gleichstellungsstellen sollte vor allem das Monitoring verstärkt werden, um eine einheitliche Anwendung der Bestimmungen zur mittelbaren Diskriminierung sicherzustellen. Siehe „Equality Law in Practice – Report on the Implementation of the Race and General Framework Directives“ (Bericht über die Durchführung der Richtlinie zur Rassengleichheit und der allgemeinen Rahmenrichtlinie), Equinet-Bericht, Mai 2013, abrufbar unter: <http://www.equineteurope.org>.

⁴⁷ Dies gilt lediglich für Zivilrechtsverfahren und nicht für Strafrechtsverfahren.

⁴⁸ Tschechische Republik, Estland, Italien, Zypern, Litauen, Ungarn, Malta und Rumänien.

⁴⁹ Belgien, Malta und die Slowakei.

⁵⁰ Slowakei.

⁵¹ Siehe Fußnote 18. Die Beweislast in Diskriminierungsfällen ist eines der Themen, die im Rahmen der Schulung konkret behandelt werden.

⁵² Artikel 5 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 7 der Richtlinie 2000/78/EG. Darin heißt es, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft (bzw. wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung) verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen.

beiden Richtlinien⁵³ ergriffen, beispielsweise zugunsten von Menschen mit Behinderungen oder der Roma⁵⁴.

4.4 Mehrfachdiskriminierung

Die Richtlinien enthalten keine spezifischen Bestimmungen zur Mehrfachdiskriminierung, doch in beiden Richtlinien wird darauf verwiesen, dass „Frauen häufig Opfer mehrfacher Diskriminierung sind“⁵⁵. Die Richtlinien gestatten jedoch bereits das gleichzeitige Vorgehen gegen zwei oder mehr Diskriminierungsgründe, wenngleich aufgrund von Unterschieden in Bezug auf das Schutzniveau, das von den beiden Richtlinien für unterschiedliche Diskriminierungsgründe gewährt wird, Probleme auftreten könnten, da sich der Anwendungsbereich der Richtlinie 2000/78/EG auf den Bereich der Beschäftigung beschränkt. Die Kommission hat 2008 versucht, diese Lücke mit ihrem Vorschlag für eine neue Richtlinie zu schließen.⁵⁶

4.5 Diskriminierung durch Assoziierung, Vermutung und Wahrnehmung

Der EuGH hat bereits entschieden, dass sich die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung unter bestimmten Umständen auch auf Diskriminierung auf der Grundlage einer Verbindung des Klägers mit einer behinderten Person erstrecken kann, auch wenn der Kläger selbst nicht behindert ist⁵⁷. Diese Argumentation scheint allgemeiner Natur zu sein und auch für die anderen in den beiden Richtlinien enthaltenen Diskriminierungsgründe zu gelten.

Im Einklang mit der einzelstaatlichen Rechtsprechung⁵⁸ vertritt die Kommission die Ansicht, dass es gemäß der Richtlinien auch nicht zulässig ist, Personen auf der Grundlage falsch wahrgenommener oder vermuteter geschützter Merkmale unmittelbar zu diskriminieren, wenn

⁵³ Lediglich Litauen gibt an, dass keine Maßnahmen dieser Art ergriffen wurden.

⁵⁴ Bezüglich positiver Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen berichten die Mitgliedstaaten über die Vorgabe entsprechender Einstellungsquoten für Arbeitgeber des öffentlichen Sektors. Die positiven Maßnahmen zugunsten von Roma sind den Angaben der Mitgliedstaaten zufolge breiter gefächert und erstrecken sich auf die vier Kernbereiche der nationalen Strategien für diese Gruppe (Beschäftigung, Wohnraum, Bildung und Gesundheitsfürsorge). In der Empfehlung des Rates für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten vom 9. Dezember 2013 (Ratsdokument 16970/13: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf – Amtsblattangabe noch nicht verfügbar) wird empfohlen, die Mitgliedstaaten sollten „wirksame politische Maßnahmen ergreifen, um die Gleichbehandlung der Roma und die Wahrung ihrer Grundrechte sicherzustellen, einschließlich des gleichberechtigten Zugangs zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum“ (Nummer 1.1).

⁵⁵ Erwägungsgrund 14 der Richtlinie 2000/43/EG und Erwägungsgrund 3 der Richtlinie 2000/78/EG. In beiden Richtlinien wird zudem darauf verwiesen, dass im Einklang mit dem Grundsatz der Berücksichtigung geschlechterspezifischer Fragen die Auswirkung der Maßnahmen auf Frauen und Männer bewertet werden sollte (Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie 2000/78/EG). Viele Mitgliedstaaten gaben an, dass ihnen keine diesbezüglichen Informationen vorliegen, doch Irland, Spanien, Frankreich, die Niederlande und Polen legten umfassende Angaben vor.

⁵⁶ Vorschlag für eine Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, KOM(2008) 426 endgültig.

⁵⁷ Rechtssache C-303/06, Coleman, Urteil vom 17. Juli 2008, in der der Gerichtshof entschied, dass die Richtlinie 2000/78/EG auch die Mutter eines behinderten Kindes vor Belästigung und Diskriminierung im Beschäftigungsbereich schützt; in dem Fall waren die Probleme darauf zurückzuführen, dass die Mutter zusätzlich freinehmen wollte, um sich um ihr Kind zu kümmern.

⁵⁸ Siehe Anhang II, Ziffer 2 Buchstabe c.

also beispielsweise ein Bewerber für eine Stelle nicht ausgewählt wird, weil der Arbeitgeber fälschlicherweise annimmt, er gehöre einer bestimmten ethnischen Gruppe an oder sei homosexuell.

4.6 Schutz für jedermann in der EU

Aus den beiden Richtlinien geht eindeutig hervor, dass das Diskriminierungsverbot auch für Drittstaatsangehörige gilt, jedoch keine Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit betrifft und die Vorschriften über Einreise und Aufenthalt unberührt lässt.⁵⁹ Hierbei handelt es sich um ein wichtiges Element der Richtlinien, mit dem signalisiert wird, dass jedermann in der EU – nicht nur EU-Bürger – durch das Diskriminierungsverbot geschützt wird. Drittstaatsangehörige, einschließlich staatenloser Personen⁶⁰, sind aufgrund ihrer Lage Diskriminierungen häufig in besonderem Maße ausgesetzt.⁶¹ Einige der Probleme sind jedoch nicht auf die eigentlichen Rechtsvorschriften zurückzuführen, sondern auf deren Anwendung in der Praxis. Die Rechtsvorschriften müssen zudem mit geeigneten politischen und finanziellen Maßnahmen verknüpft werden.⁶² Den Angaben der Mitgliedstaaten zufolge erstreckt sich der Schutz vor Diskriminierung aus den von den beiden Richtlinien abgedeckten Gründen auf alle Menschen in ihrem Land. Mehrere Mitgliedstaaten beschreiben ihre Integrationspolitik für Migranten und Drittstaatsangehörige als präventive Maßnahmen gegen Diskriminierung.

5. SPEZIFISCHE ASPEKTE IN BEZUG AUF DIE RICHTLINIE ZUR RASSENLEICHHEIT (2000/43/EG)

5.1 Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft

Die Begriffe der Rasse oder der ethnischen Herkunft werden in Richtlinie 2000/43/EG nicht definiert. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie diese Begriffe im Rahmen ihrer

⁵⁹ Artikel 3 Absatz 2 beider Richtlinien, Erwägungsgrund 13 der Richtlinie 2000/43/EG und Erwägungsgrund 12 der Richtlinie 2000/78/EG.

⁶⁰ „Drittstaatsangehöriger“ bezeichnet eine Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 20 Absatz 1 AEUV ist, z. B. in der Richtlinie 2011/98/EU.

⁶¹ Beispiele für Richtlinien, in denen vorgesehen ist, dass Drittstaatsangehörige das Recht auf die gleiche Behandlung wie Staatsangehörige genießen: Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44) in der Fassung der Richtlinie 2011/51/EU (ABl. L 132 vom 19.5.2011, S. 1) zur Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen, sowie Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (ABl. L 343 vom 23.12.2011, S. 1). Die letztgenannte Richtlinie verweist in Erwägungsgrund 29 ausdrücklich auf die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG.

⁶² Die Gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration bieten auf EU-Ebene einen Rahmen für die politische Zusammenarbeit bei der Integration von Drittstaatsangehörigen, der die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung einschließt und durch die Mitteilungen der Kommission im Bereich der Integration, den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten und die Konsultation beteiligter Interessengruppen weiterentwickelt wurde. Gemeinsame Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union, angenommen am 19. November 2004, Dok. 14615/04, und Gemeinsame Integrationsagenda, KOM(2005) 389 endgültig; Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen, KOM(2011) 455 endgültig.

nationalen Gesetzgebung definieren.⁶³ Einige Mitgliedstaaten verweisen lediglich auf den Begriff der „ethnischen Herkunft“ oder der „ethnischen Zugehörigkeit“ und verwenden den Begriff der „Rasse“ oder „rassischen Herkunft“ in ihrer nationalen Gesetzgebung gar nicht. Grundsätzlich stellt ein solcher Ansatz aus der Sicht der Kommission im Hinblick auf die Anwendung der Richtlinie kein Problem dar, solange sichergestellt ist, dass dies nicht mit einer Einschränkung des Geltungsbereichs der nationalen Gesetzgebung im Vergleich zur Richtlinie einhergeht.

Bisweilen kommt es zu Überschneidungen zwischen Rasse oder ethnischer Herkunft und anderen Gründen, insbesondere Nationalität, Religion und Sprache. Die Richtlinie 2000/43/EG erstreckt sich nicht auf die Diskriminierung aufgrund der Nationalität als solcher (es sei denn, eine unterschiedliche Behandlung auf der Grundlage von Nationalität oder Sprache erweist sich als mittelbare Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft), und im Fall der Religion greift die Richtlinie 2000/78/EG.⁶⁴

5.2 Sachlicher Anwendungsbereich der Richtlinie

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe h ist Diskriminierung in Bezug auf „den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum“ verboten. Die Richtlinie gilt sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Sektor, doch bestimmte Maßnahmen der Mitgliedstaaten (die beispielsweise die Polizei betreffen) sind gegebenenfalls mit der Ausübung der öffentlichen Gewalt verbunden und enthalten kein Element der Erbringung einer „Dienstleistung“ im Sinne der Verträge und der Rechtsprechung des EuGH.

Fragen treten bisweilen auch bei der Bezugnahme auf Güter und Dienstleistungen, „die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen“, auf. Die Bedingung der „Verfügbarkeit für die Öffentlichkeit“ könnte dem Anschein nach Situationen ausschließen, in denen bestimmte Güter oder Dienstleistungen nicht in einem öffentlich zugänglichen Bereich angeboten werden (z. B. durch eine Anzeige in einer Zeitung oder auf einer öffentlich zugänglichen Website), sondern in einem begrenzten Kreis von Familienmitgliedern.

5.3 Die Rolle der Gleichstellungsstellen

Gemäß der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine oder mehrere Stellen einzurichten, deren Aufgabe darin besteht, die Opfer von Diskriminierung auf unabhängige Weise zu unterstützen, unabhängige Untersuchungen durchzuführen und unabhängige

⁶³ Das Vereinigte Königreich gibt an, dass der Begriff „Rasse“ in Section 9(1) des Equality Act 2010 (Gleichbehandlungsgesetz 2010) definiert wird (danach umfasst der Begriff der Rasse a) die Hautfarbe, b) die Nationalität, c) die ethnische oder nationale Herkunft), wobei der Begriff der „ethnischen oder nationalen Herkunft“ in der Definition von „Rasse“ enthalten ist, aber selbst nicht definiert wird. Schweden definiert in seinem Antidiskriminierungsgesetz den Begriff der „ethnischen Identität“ anhand der nationalen oder ethnischen Herkunft, der Hautfarbe oder ähnlicher Merkmale. Einige andere Mitgliedstaaten verweisen auf die Auslegung in nationalen vorbereitenden Dokumenten, in der nationalen Rechtsprechung oder in internationalen Übereinkommen, insbesondere dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das auch in der Präambel der Richtlinie erwähnt wird.

⁶⁴ Der Equinet-Report „Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination cases in Europe“ (Vergleichende Analyse von Diskriminierungsfällen in Europa) demonstriert anhand einer von nationalen Gleichstellungsstellen bewerteten Fallstudie, wie schwierig eine Abgrenzung der einzelnen Diskriminierungsgründe sein kann. Der Bericht ist abrufbar unter: <http://www.equineteurope.org>.

Berichte zu erarbeiten; diese Pflicht wird von allen Mitgliedstaaten erfüllt.⁶⁵ Diese Verpflichtung betrifft lediglich den Diskriminierungsgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft (und des Geschlechts im Rahmen der Richtlinien zur Gleichstellung der Geschlechter⁶⁶), nicht jedoch die Gründe der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. In den meisten Mitgliedstaaten erstreckt sich das Mandat der nationalen Gleichstellungstelle jedoch auf sämtliche Gründe⁶⁷ und in 15 Mitgliedstaaten auch auf Belange, die über die von der EU-Gesetzgebung erfassten Diskriminierungsgründe hinausgehen (z. B. Nationalität, Sprache, politische Meinung). In vielen Mitgliedstaaten ist die Gleichstellungsstelle mit umfassenderen als den von der Richtlinie vorgesehenen Befugnissen ausgestattet oder verfügt, was die Gründe der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung anbelangt, über Zuständigkeiten, die über den Bereich der Beschäftigung hinausreichen.

Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen deutliche Unterschiede in Bezug auf die Kompetenzen und Ressourcen dieser Stellen sowie ihren Aufbau. Einige Gleichstellungsstellen haben eine Beratungs- und Förderfunktion, während andere über eine quasi-gerichtliche Zuständigkeit verfügen. Gemäß der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die Gleichstellungsstellen mit den Befugnissen und Ressourcen ausgestattet werden, die für eine wirksame Durchführung ihrer Arbeit, einschließlich des besonders wichtigen Aspekts der Unterstützung von Diskriminierungsopfern, notwendig sind. Angesichts wachsender diesbezüglicher Bedenken untersucht die Kommission derzeit eingehender, wie die Anforderungen der Richtlinie (sowie der Richtlinien zur Gleichstellung der Geschlechter) im Hinblick auf die nationalen Gleichstellungsstellen durch die Mitgliedstaaten eingehalten werden. Zu diesem Zweck muss überprüft werden, ob jede Gleichstellungsstelle über das erforderliche Mandat und die erforderlichen Befugnisse verfügt, aber auch, ob die in der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben tatsächlich wirksam erfüllt werden.⁶⁸

5.4 Schutz der Roma im Rahmen der Richtlinie

Richtlinie 2000/43/EG behandelt umfassend sämtliche Formen der Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Als besonders große und benachteiligte ethnische Gruppe fallen die Roma eindeutig in den Geltungsbereich der Richtlinie.

⁶⁵ Allerdings sind gegen Belgien und Finnland Vertragsverletzungsverfahren anhängig, weil die nationale Gleichstellungsstelle bzw. die nationalen Gleichstellungsstellen nicht mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet wurden; im Fall Belgiens wird demnächst eine Klärung dieser Angelegenheit erwartet.

⁶⁶ Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ABl. L 373 vom 21.12.2004, S. 37, und Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23.

⁶⁷ Mit Ausnahme von Dänemark, Italien, Malta, Portugal, Spanien und Finnland. Allerdings ist der dänische Ausschuss für Gleichbehandlung, bei dem es sich um eine unabhängige verwaltungsrechtliche Beschwerdestelle handelt, für eine Vielzahl von Diskriminierungsgründen zuständig, einschließlich aller Gründe, auf die sich die Richtlinie 2000/78/EG erstreckt.

⁶⁸ Im Rahmen dieser Überprüfung wurden mehrere Mitgliedstaaten aufgefordert, Nachweise über die Unterstützung von Diskriminierungsopfern, die Berichterstattung und die Durchführung von Untersuchungen zu erbringen. Bislang wurde ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Finnland eingeleitet (weil das Land nicht über eine für den Bereich der Beschäftigung zuständige Gleichstellungsstelle gemäß Richtlinie 2000/43/EG verfügt).

Die Kommission befasst sich bereits mit Problemen, die ihren Ursprung direkt in nationalen Rechtsvorschriften haben, u. a. gegebenenfalls im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren.⁶⁹ Roma-spezifische Probleme leiten sich jedoch selten aus den Rechtsvorschriften⁷⁰ ab, sondern sind gewöhnlich darauf zurückzuführen, wie die entsprechenden Rechtsvorschriften⁷¹ in der Praxis angewendet werden. Folglich ist es notwendig, dass die Kommission gegebenenfalls auch einzelstaatliche Praktiken untersucht, die die Umsetzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung betreffen. Während individuelle Fälle von Diskriminierung im Rahmen nationalen Rechts und durch nationale Gerichte behandelt werden müssen, überwacht die Kommission, ob die Richtlinie von den Mitgliedstaaten in ihrer Verwaltungspraxis konsequent eingehalten wird.

Die Kommission ist sich bewusst, dass Gesetze allein nicht ausreichen, um die tief verwurzelte soziale Ausgrenzung der Roma und die ihnen nach wie vor entgegengebrachten Vorurteile zu überwinden. Die Gesetze müssen mit politischen und finanziellen Maßnahmen verknüpft werden. Ein entscheidendes Element der Anstrengungen im Kampf gegen die Diskriminierung der Roma auf EU-Ebene war die Verabschiedung eines EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020.⁷² Als nächster Schritt folgte die jährliche Überwachung der von den Mitgliedstaaten entwickelten nationalen Strategien durch die Kommission. Die vier Kernbereiche der nationalen Roma-Strategien (Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum) sind ausnahmslos Bestandteil der Richtlinie. Zur Erreichung einer vollständigen Gleichstellung in der Praxis können unter bestimmten Bedingungen positive Roma-spezifische Maßnahmen, vor allem in den vorstehend genannten vier Kernbereichen, erforderlich sein.

Gleichzeitig hat die Kommission an der Weiterentwicklung des Rechtsschutzes gearbeitet und dazu einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Integration der Roma⁷³ vorgelegt, die vom Rat am 9. Dezember 2013 erlassen wurde. Empfohlen werden eine breite Palette von spezifischen Maßnahmen in den vier Kernbereichen sowie horizontale Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Roma. Besonderes Augenmerk gilt der wirksamen, praxisbezogenen Umsetzung der Richtlinie. Die Mitgliedstaaten werden zu weiteren Schritten aufgefordert, um sicherzustellen, dass die nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungsvorschriften nichtdiskriminierend sind und nicht zu segregierenden Gepflogenheiten führen.⁷⁴ Die Empfehlung wird sie zu einem wirksameren Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung proaktiver Maßnahmen beitragen.

⁶⁹ So hat die Kommission eine in der rumänischen Gesetzgebung verankerte Bestimmung angefochten, die den Eindruck erweckt, als gestatte sie eine spezielle Art der mittelbaren Diskriminierung im Bereich der Bodenbewirtschaftung und Raumplanung. Die Bestimmung war neutral formuliert, schien sich aber besonders auf die Roma auszuwirken.

⁷⁰ Für die Feststellung, ob durch bestimmte Rechtsvorschriften oder Maßnahmen speziell Roma diskriminiert werden, ist es unwichtig, ob sich diese ausdrücklich auf Roma beziehen oder ob andere Bezeichnungen (wie „Nomaden“) verwendet werden, solange deutlich wird, dass die Maßnahmen auf Roma abzielen.

⁷¹ Dies gilt nicht notwendigerweise ausschließlich für Gleichbehandlungsvorschriften, sondern auch für andere Gesetze, die die Gleichbehandlung in den von der Richtlinie erfassten Bereichen betreffen (wie die Gesetzgebung im Bereich des sozialen Wohnungswesens im Hinblick auf den Zugang zu Wohnraum).

⁷² KOM(2011) 173 endgültig vom 5.4.2011.

⁷³ Ratsdokument Nr. 16970/13; die englische Fassung ist verfügbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf (Amtsblattangabe liegt noch nicht vor).

⁷⁴ Nummer 2.1 der Empfehlung.

Vom EuGH wurden bislang keine Urteile in speziell die Roma betreffenden Rechtsachen gefällt⁷⁵, doch die Rechtsprechung auf nationaler Ebene bietet einige aufschlussreiche Fälle (siehe Anhang II).

6. SPEZIFISCHE ASPEKTE IN BEZUG AUF DIE GLEICHBEHANDLUNGSRICHTLINIE IM BEREICH DER BESCHÄFTIGUNG (2000/78/EG)

6.1 Alter

Zu der Zeit, als die Richtlinie angenommen wurde, war der Begriff der Altersdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf in vielen Mitgliedstaaten neu und erforderte von den Arbeitgebern ein Umdenken. Die Diskriminierung älterer Beschäftigter wegen ihres Alters gewinnt aufgrund des sich in Europa vollziehenden demografischen Wandels zunehmend an Bedeutung; dieser Wandel ist Anlass für die Mehrzahl der jüngsten altersspezifischen Rechtsvorschriften, wie die Abschaffung oder Anhebung des gesetzlichen Rentenalters, Negativanreize für den Vorruhestand und weitere Maßnahmen, um ältere Arbeitnehmer zum Verbleiben im Arbeitsmarkt zu bewegen.

Gemäß Artikel 6 der Richtlinie ist in bestimmten Situationen eine Ungleichbehandlung wegen des Alters gerechtfertigt.⁷⁶ Ausnahmen müssen jedoch objektiv und angemessen durch ein legitimes Ziel begründet sein, einschließlich von Zielen aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung, und sie müssen angemessen und erforderlich sein. Da diese Ausnahmeregelung den Mitgliedstaaten beträchtlichen Spielraum lässt, war sie Anlass für etliche Grundsatzentscheidungen durch den EuGH und einzelstaatliche Gerichte, durch die die Anforderungen für eine Zulässigkeit der Ungleichbehandlung näher erläutert werden.

Aufgrund der besonderen Bedeutung und der praktischen Relevanz dieses Bereichs wurden in Anhang III zu diesem Bericht altersspezifische Fragen in einer Übersicht zusammengefasst.⁷⁷

6.2 Behinderung

Der EuGH hat bereits einige Grundsatzurteile zum Diskriminierungsgrund der Behinderung gefällt. In der Rechtssache *Chacon Navas*⁷⁸ definierte der EuGH den Begriff der Behinderung und stellte in seinem Urteil fest, dass Krankheit als solche nicht unter diesen Begriff fällt. In Entscheidungen zu den jüngeren Rechtssachen *Ring und Skouboe Werge*⁷⁹ präziserte der EuGH den Begriff der Behinderung jedoch dahingehend, dass der Begriff der Behinderung unter bestimmten Umständen Zustände einschließen kann, die durch unheilbare oder heilbare

⁷⁵ Die Rechtssache C-394/11, *Belov*, der erste an den Gerichtshof verwiesene Roma-spezifische Diskriminierungsfall, wurde am 31. Januar 2013 vom Gerichtshof für „nicht zulässig“ erklärt, weil die bulgarische Gleichstellungsstelle (die den Fall an den Gerichtshof verwiesen hatte) nicht als ein Gericht im Sinne des Vertrags beurteilt wurde.

⁷⁶ Besondere Bedingungen für jüngere und ältere Arbeitnehmer, die Festlegung von Mindestanforderungen an das Alter, die Berufserfahrung oder das Dienstalter und die Festsetzung eines Höchstalters für die Einstellung.

⁷⁷ Die Grundlage bildeten die Beiträge der Mitgliedstaaten und beteiligten Interessengruppen sowie ein Bericht der Kommission von 2011 über Alter und Beschäftigung („Age and Employment“), der auf folgender Website eingesehen werden kann: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

⁷⁸ Rechtssache C-13/05, *Chacon Navas*, Urteil vom 11. Juli 2006.

⁷⁹ Verbundene Rechtssachen C-335/11 und C-337/11, *Ring und Skouboe Werge*, Urteil vom 11. April 2013.

Erkrankungen von langer Dauer verursacht werden. Der EuGH nahm ferner den Begriff der Behinderung gemäß dem VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seine Auslegung auf.

Das Übereinkommen ist das erste rechtsverbindliche internationale Menschenrechtsinstrument, dem die Europäische Union beigetreten ist.⁸⁰ Folglich ist die Europäische Union in den Grenzen ihrer Zuständigkeiten⁸¹ an das Übereinkommen gebunden, und die Richtlinie 2000/78/EG muss, soweit möglich, in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen ausgelegt werden.⁸²

Zu den wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie zählt, dass vom Arbeitgeber angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen zu treffen sind⁸³, wobei die ordnungsgemäße Umsetzung dieser Bestimmung in nationales Recht von der Kommission streng überwacht wird. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hatte in diesem Punkt anfangs Probleme.⁸⁴ Ein Mitgliedstaat hatte laut Urteil des EuGH vom 4. Juli 2013⁸⁵ dadurch gegen die Richtlinie verstoßen, dass er diese Bestimmung nicht ordnungsgemäß umgesetzt und es versäumt hatte, sie umfassend auf alle Menschen mit Behinderungen anzuwenden, doch alle anderen Fälle konnten inzwischen eingestellt werden.

6.3 Sexuelle Ausrichtung

Zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie war das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung für nahezu alle Mitgliedstaaten neu. Die Kommission sah sich veranlasst, aufgrund von Defiziten beim Schutz vor dieser Form der Diskriminierung gegen eine Reihe von Mitgliedstaaten⁸⁶ Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. All diese Verfahren wurden inzwischen eingestellt, und sämtliche Mitgliedstaaten bieten den vorgeschriebenen Schutz.

In einer Reihe von Grundsatzurteilen nahm der EuGH eine Auslegung zur Abgrenzung des Diskriminierungsgrunds der sexuellen Ausrichtung vor; so in den Rechtssachen *Maruko* und *Römer*⁸⁷, in denen er zu dem Schluss gelangte, dass in Fällen, in denen die Lebenspartnerschaft Personen gleichen Geschlechts nach nationalem Recht in eine Situation versetzt, die der Situation von Ehegatten vergleichbar ist, nationale Regelungen, die Lebenspartnern gleichen Geschlechts Leistungen verweigern, die Ehegatten gewährt werden, in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen. Die unlängst entschiedene Rechtssache

⁸⁰ Die Europäische Union unterzeichnete das Übereinkommen am 30. März 2007, das für die EU am 22. Januar 2011 in Kraft trat. Der erste regelmäßige Bericht der EU über die Durchführung des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist für 2014 vorgesehen.

⁸¹ Die Zuständigkeiten werden in Anhang II zum Beschluss 2010/48/EG des Rates vom 26. November 2009 über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft, ABl. L 23 vom 27.1.2010, S. 35, erläutert.

⁸² Siehe Randnummern 28-32 in der in Fußnote 79 zitierten Rechtssache *Ring und Skouboe Werge*.

⁸³ Im Rahmen der angemessenen Vorkehrungen ist der Arbeitgeber verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Menschen mit Behinderungen den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen, es sei denn, diese Maßnahmen würden den Arbeitgeber unverhältnismäßig belasten.

⁸⁴ Belgien, Estland, Zypern, Italien, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen und die Slowakei.

⁸⁵ Italien. Rechtssache C-312/11, Kommission/Italien, Urteil vom 4. Juli 2013. Nach dem Urteil änderte Italien seine Rechtsvorschriften, die Abänderung wird derzeit von der Kommission geprüft.

⁸⁶ Tschechische Republik, Lettland, Polen, die Slowakei, Finnland und das Vereinigte Königreich.

⁸⁷ Rechtssachen C-267/06, *Maruko/Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, Urteil vom 1. April 2008, und C-147/08, *Römer/Freie und Hansestadt Hamburg*, Urteil vom 10. Mai 2011.

*ACCEPT*⁸⁸ macht deutlich, dass es in diesem Bereich noch offene Fragen gibt und dass die Durchsetzung des Diskriminierungsverbots weiterhin aufmerksam überwacht werden muss.⁸⁹ Hierbei handelte es sich um einen Fall, in dem der EuGH entschied, dass die öffentliche Ankündigung des Besitzers eines rumänischen Profifußballklubs, er werde niemals einen homosexuellen Spieler einstellen, gegen Richtlinie 2000/78/EG verstößt.

6.4 Religion oder Weltanschauung

Die Richtlinie verbietet die Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung und sieht einen solchen Schutz für alle Menschen unabhängig von ihrer Religion oder Weltanschauung vor. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie sind für Kirchen und andere religiöse oder weltanschauliche Organisationen in deren Funktion als Arbeitgeber jedoch Ausnahmen zulässig. Diese Organisationen dürfen unter bestimmten Bedingungen bestimmte Anforderungen festlegen, die die Religion oder Weltanschauung ihrer Arbeitnehmer betreffen. Solche Anforderungen (die als „berufliche Anforderungen“ bezeichnet werden) müssen wesentlich, legitim und gerechtfertigt sein und dürfen keine anderen Kriterien als Grundlage haben (beispielsweise die sexuelle Ausrichtung eines Arbeitnehmers). Die Kommission überwacht die Vereinbarkeit der nationalen Durchführungsvorschriften mit dieser Ausnahmeregelung, die eng ausgelegt werden muss, da sie eine Ausnahme betrifft. Anfangs hatten sechs Mitgliedstaaten⁹⁰ bei der ordnungsgemäßen Anwendung der Ausnahmeregelung Probleme, aber inzwischen konnten alle Vertragsverletzungsverfahren eingestellt werden.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Inzwischen haben sämtliche Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der beiden Richtlinien in ihre einzelstaatliche Rechtsordnung und zur Festlegung der Verfahren und Einsetzung der Gremien, die für die Durchführung dieser Richtlinien unerlässlich sind, ergriffen. Jetzt ist es an den Verwaltungs- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten sowie ihren Gleichstellungsstellen, systematisch den umfassenden Schutz aller Betroffenen in der Praxis zu gewährleisten. Die Europäische Kommission wird zum einen die Durchführung streng überwachen und zum anderen die Behörden der Mitgliedstaaten hierbei unterstützen. Außerdem wird die Kommission ihre Kontrolle im Rahmen ihres jährlichen Berichts über die Anwendung der EU-Charta der Grundrechte fortsetzen.

Die größte Herausforderung besteht nunmehr darin, das Bewusstsein für den vorhandenen Schutz zu stärken und dafür Sorge zu tragen, dass die praktische Durchführung und Anwendung der Richtlinien verbessert werden. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und deren Gleichstellungsstellen wird die Kommission konzertierte Anstrengungen unternehmen,

⁸⁸ Rechtssache C-81/12, *Asociația Accept/Consiliul National pentru Combaterea Discriminării*, Urteil vom 25. März 2013.

⁸⁹ Siehe EU-weite Erhebung der FRA zu den Erfahrungen von LGBT-Personen mit Diskriminierung, Gewalt und Belästigung, veröffentlicht im Mai 2013 und abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>, sowie die 2013 in der Reihe „An Equinet Perspective“ erschienene Veröffentlichung „Equality bodies promoting equality & non-discrimination for LGBTI people“ (Die Förderung der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von LGBTI-Personen durch Gleichstellungsstellen), abrufbar unter: www.equineteurope.org, die die Arbeit von Gleichstellungsstellen im Hinblick auf die Förderung der Gleichstellung und den Kampf gegen die Diskriminierung von LGBTI-Personen verbessern soll.

⁹⁰ Deutschland, Irland, die Niederlande, Slowenien, Finnland und das Vereinigte Königreich.

um das volle Potenzial der Richtlinien in Bezug auf den Schutz des Grundrechts auf Gleichbehandlung in der EU zu erschließen. Ziel der drei Anhänge zu diesem Bericht ist es, diese Anstrengungen zu unterstützen. Gesetze allein reichen zur Durchsetzung einer umfassenden Gleichstellung allerdings nicht aus, sie müssen mit geeigneten politischen Maßnahmen gekoppelt werden. So werden im Rahmen des Programms der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Solidarität (Progress) bereits Mittel für Aufklärungs- und Schulungsmaßnahmen bereitgestellt, doch müssen diese Maßnahmen von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten intensiviert werden, damit die Bürger in der gesamten EU deutlich besser über ihre Rechte informiert sind.

Die Stärkung der Rolle der nationalen Gleichstellungsstellen als Kontrollinstanzen für die Gleichstellung kann ebenfalls entscheidend zu größerer Wirksamkeit von Durchführung und Anwendung der Richtlinien beitragen. Die Effektivität der Gleichstellungsstellen zu verbessern und ihnen die Möglichkeit zu verschaffen, ihr Potenzial voll zur Entfaltung zu bringen, könnte maßgeblich dazu beitragen, die Gleichbehandlung so zu fördern, dass sich jedermann in der EU darauf berufen kann, und zwar mit geringerem zeitlichen und finanziellen Aufwand für alle Beteiligten (einschließlich der Mitgliedstaaten), als dies bei einer gerichtlichen Durchsetzung der Fall wäre.