

EMPFEHLUNGEN

EMPFEHLUNG (EU) 2018/951 DER KOMMISSION

vom 22. Juni 2018

zu Standards für Gleichstellungsstellen

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union sind die Werte, auf die sich die Union gründet, die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.
- (2) In Artikel 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist festgelegt, dass die Union bei allen ihren Tätigkeiten darauf hinwirkt, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.
- (3) Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verbietet Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. In Artikel 23 der Charta ist das Recht auf Gleichheit von Frauen und Männern in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, verankert. Artikel 26 besagt, dass die Union den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft anerkennt und achtet. Ferner ist in Artikel 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union die Gleichheit aller Personen vor dem Gesetz verankert.
- (4) Gemäß Artikel 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union kann der Rat unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge im Rahmen der durch die Verträge auf die Union übertragenen Zuständigkeiten gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung 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. Nach Artikel 157 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beschließen das Europäische Parlament und der Rat Maßnahmen zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit.
- (5) Auf der Grundlage dieser Bestimmungen wurden mehrere Richtlinien erlassen, mit denen Diskriminierungen in den einschlägigen Bereichen verboten werden.
- (6) Die Richtlinie 2000/43/EG⁽¹⁾ des Rates verbietet unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, einschließlich Belästigung. Sie gilt für alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen, in Bezug auf: a) die Bedingungen — einschließlich Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen — für den Zugang zu unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit, unabhängig von Tätigkeitsfeld und beruflicher Position, sowie für den beruflichen Aufstieg; b) den Zugang zu allen Formen und allen Ebenen der Berufsberatung, der Berufsausbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Umschulung einschließlich der praktischen Berufserfahrung; c) die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich Entlassungsbedingungen und Arbeitsentgelt; d) die Mitgliedschaft und

⁽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).

Mitwirkung in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation oder einer Organisation, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören, einschließlich der Inanspruchnahme der Leistungen solcher Organisationen; e) den Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste; f) die sozialen Vergünstigungen; g) die Bildung und h) den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum.

- (7) Die Richtlinie 2000/78/EG ⁽¹⁾ verbietet unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung, einschließlich Belästigung, wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung, Beruf und Berufsbildung. Sie gilt für alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen, in Bezug auf die Buchstaben a bis d des vorhergehenden Erwägungsgrunds.
- (8) Die Richtlinie 2004/113/EG ⁽²⁾ des Rates verbietet unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, einschließlich Belästigung und sexueller Belästigung, im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.
- (9) Die Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽³⁾ zur Gleichstellung von Männern und Frauen beinhaltet das Verbot der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, einschließlich Belästigung und sexueller Belästigung, in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung einschließlich des beruflichen Aufstiegs und zur Berufsbildung, sowie in Bezug auf Arbeitsbedingungen einschließlich des Entgelts und betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit.
- (10) Die Richtlinie 2010/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁴⁾ verbietet die unmittelbare und mittelbare Ungleichbehandlung, einschließlich Belästigung und sexueller Belästigung, von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben. Der Anwendungsbereich der Richtlinie umfasst sämtliche Formen der Diskriminierung, der soziale Schutz und Mutterschaftsleistungen werden jedoch ausdrücklich erwähnt.
- (11) Alle vorgenannten Richtlinien (im Folgenden „Gleichstellungsrichtlinien“) werden von den Mitgliedstaaten umgesetzt. In den Gleichstellungsrichtlinien (mit Ausnahme der Richtlinie 2000/78/EG) ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten eine oder mehrere Stellen bezeichnen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aus den in den jeweiligen Richtlinien genannten Gründen zu fördern, zu analysieren, zu beobachten und zu unterstützen (im Folgenden „Gleichstellungsstellen“). Entsprechend haben alle Mitgliedstaaten Gleichstellungsstellen eingerichtet.
- (12) Die vorliegende Empfehlung gilt für die Gleichstellungsstellen, die gemäß den vorgenannten Gleichstellungsrichtlinien eingerichtet wurden.
- (13) Soweit in den die Gleichstellungsrichtlinien die Einrichtung solcher Gleichstellungsstellen vorgeschrieben ist, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass diese Stellen unter anderem dafür zuständig sind, die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise zu unterstützen, unabhängige Untersuchungen zum Thema Diskriminierung durchzuführen, unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen.
- (14) Darüber hinaus nahm die Kommission am 2. Juli 2008 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung ⁽⁵⁾ an. Der Geltungsbereich des Vorschlags umfasst a) den Sozialschutz einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste; b) die sozialen Vergünstigungen; c) die Bildung und d) den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum. Nach der vorgeschlagenen Richtlinie sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, eine oder mehrere mit der Förderung der Gleichbehandlung befasste Stellen zu bezeichnen, die auch die in dem Vorschlag genannten Bereiche abdecken; dabei kann es sich um dieselben Stellen handeln, die bereits nach den Gleichstellungsrichtlinien eingerichtet wurden. Wengleich der Vorschlag bislang noch nicht angenommen wurde, sollten die Mitgliedstaaten dazu ermutigt werden, Gleichstellungsstellen für diese Bereiche zu bezeichnen, da die Erfahrung zeigt, dass durch die Bezeichnung solcher Stellen der Schutz vor Diskriminierung gestärkt wird.

⁽¹⁾ 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⁾ 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).

⁽³⁾ 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 (ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23).

⁽⁴⁾ Richtlinie 2010/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG des Rates (ABl. L 180 vom 15.7.2010, S. 1).

⁽⁵⁾ COM(2008) 426 final.

- (15) Nach den Richtlinien 2006/54/EG und 2010/41/EU müssen die Mitgliedstaaten ferner sicherstellen, dass es zu den Aufgaben der Gleichstellungsstellen gehört, verfügbare Informationen mit entsprechenden europäischen Einrichtungen auszutauschen.
- (16) In einigen Mitgliedstaaten schließt das Mandat der Gleichstellungsstellen auch Hassverbrechen und Hassreden ein. Dies ist insbesondere im Hinblick darauf relevant, dass eine wirksame Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates ⁽¹⁾ zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sichergestellt wird, in dem Mindeststandards für die Kriminalisierung, strafrechtliche Verfolgung und Sanktionierung von Hassreden und Hassverbrechen festgelegt sind.
- (17) Über ihre nach den Richtlinien bestehenden Verpflichtungen zur Einrichtung von Gleichstellungsstellen hinaus haben die meisten Mitgliedstaaten das Mandat ihrer Gleichstellungsstellen dahingehend erweitert, dass dieses außerdem grundsätzlich den Anwendungsbereich der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf, beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, in der Bildung, beim Sozialschutz und bei den sozialen Vergünstigungen einschließt und somit den Geltungsbereich der Richtlinie 2000/78/EG sowie weitere Bereiche umfasst.
- (18) Der Wortlaut der Gleichstellungsrichtlinien lässt den Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum im Hinblick auf Struktur und Arbeitsweise der Gleichstellungsstellen. Dies führt dazu, dass hinsichtlich Mandat, Befugnissen, Strukturen, Ressourcen und praktischer Arbeitsweise der in den Mitgliedstaaten eingerichteten Gleichstellungsstellen erhebliche Unterschiede bestehen. Dies wiederum hat zur Folge, dass in manchen Fällen für die Bürger kein zufriedenstellender Zugang zum Schutz geschaffen wurde und dass der Schutz von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variiert ⁽²⁾.
- (19) Einige Mitgliedstaaten haben mehrere Gleichstellungsstellen eingerichtet, was die Schaffung klarer Mechanismen für deren Koordinierung und Zusammenarbeit erforderlich macht.
- (20) In einigen Mitgliedstaaten wurde das Mandat der bestehenden Gleichstellungsstellen auf unterschiedlichste Bereiche ausgeweitet, ohne dass die Ressourcen entsprechend aufgestockt wurden. Manche Gleichstellungsstellen mussten sogar erhebliche Mittelkürzungen hinnehmen, wodurch unter Umständen deren Kapazitäten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben geschwächt werden ⁽³⁾.
- (21) In Studien wurde auf Fälle mangelnder Unabhängigkeit und Wirksamkeit der Gleichstellungsstellen, beispielsweise aufgrund von Druck von außen oder unzureichender personeller Ausstattung, hingewiesen ⁽⁴⁾.
- (22) In der Praxis könnte die Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen insbesondere dann beeinträchtigt sein, wenn die Gleichstellungsstelle als Teil eines Ministeriums eingerichtet wird, das unmittelbar der Regierung untersteht.
- (23) Gleichstellungsstellen sollten sich nicht in unverhältnismäßigem Umfang auf einzelne Aufgaben konzentrieren und darüber andere Aufgaben vernachlässigen ⁽⁵⁾.
- (24) Um Bevölkerungsgruppen oder Einzelpersonen, die diskriminiert werden, bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen, sollten Gleichstellungsstellen auch die Öffentlichkeit verstärkt auf ihre Existenz und auf die geltenden Antidiskriminierungsvorschriften sowie darauf aufmerksam machen, wie diese Rechte geltend gemacht werden können. Daher sollten Gleichstellungsstellen für jedermann problemlos zugänglich sein — physisch und im Internet. Darüber hinaus sollte die Einreichung von Beschwerden durch Wahrung der Vertraulichkeit und einfache und kostenlose Verfahren erleichtert werden.
- (25) Um zu erreichen, dass die Gleichstellungsstellen überall in der Union ordnungsgemäß und in gleicher Weise arbeiten, erscheint es daher sinnvoll, den Mitgliedstaaten Standards für Gleichstellungsstellen zu empfehlen.

⁽¹⁾ Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55).

⁽²⁾ Siehe u. a. Human European Consultancy in Zusammenarbeit mit dem Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Oktober 2010, „A Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC, and 2006/54/EC“, S. 177, und Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen, Oktober 2012, „Equality Bodies. Current Challenges“.

⁽³⁾ Human European Consultancy, op. cit., S. 78, S. 125 und S. 142, und Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen, op. cit., S. 8 und S. 17. Siehe auch Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen, „Strategic Role of Equality Bodies“, 2009, S. 43-44 und S. 52.

⁽⁴⁾ Human European Consultancy, op. cit., S. 70-145 und Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen, op. cit., S. 8 und S. 13-20.

⁽⁵⁾ Europäische Kommission, 2006, „Katalysatoren für den Wandel? Gleichbehandlungsstellen gemäß Richtlinie 2000/43/EG — ihre Existenz, Unabhängigkeit und Wirksamkeit“, S. 59.

- (26) Die Notwendigkeit von Standards für Gleichstellungsstellen wurde auch in dem im Jahr 2014 vorgelegten Gemeinsamen Bericht über die Anwendung der Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG ⁽¹⁾, in dem Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2004/113/EG ⁽²⁾ aus dem Jahr 2015 sowie in dem Bericht über die Umsetzung der Empfehlung zur Lohntransparenz aus dem Jahr 2014 und im Aktionsplan der EU 2017-2019 zur Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles ⁽³⁾ hervorgehoben. Darüber hinaus forderte das Europäische Parlament in seiner Entschließung von 2015 ⁽⁴⁾ Standards für Gleichstellungsstellen.
- (27) Standards für Gleichstellungsstellen und Menschenrechtsinstitutionen wurden bereits von den Vereinten Nationen ⁽⁵⁾, dem Europäischen Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen ⁽⁶⁾ und dem Europarat ⁽⁷⁾ verabschiedet.
- (28) Die vorliegende Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet. Sie soll dazu beitragen, die Unterschiede bei den Standards zwischen den Gleichstellungsstellen abzubauen.
- (29) Die Empfehlung legt Standards in Bezug auf Mandat, Unabhängigkeit, Wirksamkeit, Zugänglichkeit und Koordinierung von Gleichstellungsstellen sowie für den Zugang zu den Stellen fest, damit diese Stellen ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen können.
- (30) Die Grundlage für diese Empfehlung bildet die von der Kommission in ihrer Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“ ⁽⁸⁾ getroffene Zusage, die Mitgliedstaaten zu ermutigen und dabei zu unterstützen, ihre Kapazitäten zur Durchsetzung des Unionsrechts und zur Bereitstellung von Rechtsbehelfsverfahren auszubauen, damit von Diskriminierung betroffene Personen und Gruppen, die vom Unionsrecht unter Schutz gestellt sind, ihre Rechte uneingeschränkt wahrnehmen können. Unabhängige Gleichstellungsstellen spielen bei der wirksamen Umsetzung und der umfassenden und kohärenten Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften eine wesentliche Rolle. Zudem sind Gleichstellungsstellen wertvolle Einrichtungen für die nachhaltige Entwicklung inklusiver und auf Gleichheit beruhender demokratischer Gesellschaften.
- (31) In den Bereichen, die in die Zuständigkeit der Union fallen, müssen die Standards für Gleichstellungsstellen auch den Anforderungen in Bezug auf die Zugänglichkeit entsprechen, die im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verankert sind. Dieses Übereinkommen wurde mit dem Beschluss 2010/48/EG des Rates ⁽⁹⁾ im Namen der Europäischen Gemeinschaft angenommen und ist somit ein fester Bestandteil der EU-Rechtsordnung und hat gegenüber abgeleitetem Unionsrecht Vorrang.
- (32) Nach den Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2004/113/EG und 2006/54/EG sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, sämtliche verfügbaren Informationen über deren Anwendung zu übermitteln, damit die Kommission einen Bericht erstellen kann, in welchem sie die Maßnahmen bewertet, die von den Mitgliedstaaten nach den einschlägigen Richtlinien ergriffen wurden. Die Informationen sind in gewissen vorgegebenen Zeitabständen zu übermitteln, ⁽¹⁰⁾ damit die Kommission den Bericht annehmen und veröffentlichen kann. Wenn in die übermittelten Informationen Angaben über die Einhaltung der vorliegenden Empfehlung durch die Mitgliedstaaten aufgenommen würden, so könnte damit ihre Wirkung bewertet werden.

⁽¹⁾ 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“), COM(2014) 2 final.

⁽²⁾ Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2004/113/EG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, COM(2015) 190 final. Auch in der Halbzeitüberprüfung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma, COM(2017) 458 final, im Grundrechte-Bericht 2017 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom Mai 2017 und im Bericht über die Umsetzung der Empfehlung der Kommission zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz, COM(2017) 671 final, wurde auf diese Notwendigkeit eingegangen.

⁽³⁾ Bericht über die Umsetzung der Empfehlung der Kommission zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz, op. cit., EU-Aktionsplan 2017-2019 zur Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles, COM(2017) 678 final.

⁽⁴⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Oktober 2015 zur Anwendung der 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 (2014/2160(INI)).

⁽⁵⁾ Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR), Generalversammlung der Vereinten Nationen, Pariser Grundsätze zum Status nationaler Institutionen (Pariser Grundsätze), Resolution 48/134, 20.12.1993, und Internationaler Koordinierungsausschuss der nationalen Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Fassung vom 21.2.2018.

⁽⁶⁾ Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen, 2016, Erarbeitung von Standards für Gleichbehandlungsstellen. Ein Arbeitspapier von Equinet.

⁽⁷⁾ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), überarbeitete allgemeine politische Empfehlung Nr. 2 „Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level“ (Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene durch Gleichstellungsstellen), CRI(2018) 06, verabschiedet am 7.12.2017.

⁽⁸⁾ C/2016/8600.

⁽⁹⁾ 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).

⁽¹⁰⁾ Alle vier Jahre nach der Richtlinie 2006/54/EG und alle fünf Jahre nach den Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG und 2004/113/EGW.

- (33) Auf Unionsebene bleiben die Grundsätze des nationalen Verfahrensrechts und die Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten von der vorliegenden Empfehlung unberührt. Sie bringt keine Ausweitung der in den Verträgen und im abgeleiteten Unionsrecht festgelegten Zuständigkeiten der Union mit sich.

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

KAPITEL I

ZWECK UND GEGENSTAND

- (1) Mit dieser Empfehlung sollen Maßnahmen festgelegt werden, mit denen die Mitgliedstaaten dazu beitragen können, die Unabhängigkeit und Wirksamkeit der Gleichstellungsstellen zu verbessern — insbesondere im Hinblick auf deren Fähigkeit dafür zu sorgen, dass von Diskriminierung betroffene Personen und Gruppen ihre Rechte uneingeschränkt wahrnehmen können.
- (2) Alle Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass Gleichstellungsstellen ihre in den Richtlinien 2000/43/EG, 2004/113/EG, 2006/54/EG und 2010/41/EU festgelegten Aufgaben unabhängig und wirksam ausüben können.

KAPITEL II

EMPFOHLENE MASSNAHMEN

1.1. Mandat der Gleichstellungsstellen

1.1.1. Diskriminierungsgründe, auf die sich das Mandat der Gleichstellungsstellen erstreckt, und Geltungsbereich des Mandats

- (1) Zusätzlich zu ihren nach den Richtlinien 2000/43/EG, 2004/113/EG, 2006/54/EG und 2010/41/EU bestehenden Pflichten hinsichtlich der Benennung von Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung (im Folgenden „Gleichstellungsstellen“) sollten alle Mitgliedstaaten in Betracht ziehen, eine Gleichstellungsstelle zu benennen, deren Mandat sich auf die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2000/78/EG fallende Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung erstreckt.
- (2) Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob das Mandat der Gleichstellungsstellen dahingehend erweitert werden kann, dass es bei allen verbotenen Diskriminierungsgründen die Bereiche Beschäftigung und Beruf, Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Bildung, Sozialschutz und soziale Vergünstigungen umfasst, einschließlich Hassreden im Zusammenhang mit diesen Gründen in den genannten Bereichen.
- (3) Sowohl bei Stellen, deren Mandat sich auf einen einzigen Diskriminierungsgrund beschränkt, als auch bei Gleichstellungsstellen, die mehrere Mandate haben und/oder mit mehreren Diskriminierungsgründen befasst sind, sollte durch die interne Struktur der Gleichstellungsstellen sichergestellt werden, dass jedem einzelnen Teil des Mandats und jedem einzelnen Diskriminierungsgrund Rechnung getragen wird. Dabei sollte ein angemessenes Verhältnis zur Tragweite des betreffenden Diskriminierungsgrunds sowie ein ausgewogener Ressourceneinsatz sichergestellt werden.

1.1.2. Funktionen, auf die sich das Mandat der Gleichstellungsstellen erstreckt

Unabhängige Unterstützung

- (1) Die Mitgliedstaaten sollten bei der Bereitstellung unabhängiger Unterstützung für Diskriminierungsopfer die folgenden Aspekte berücksichtigen: Entgegennahme und Bearbeitung von individuellen und kollektiven Beschwerden; Rechtsberatung für Diskriminierungsopfer, auch bei der Weiterverfolgung ihrer Beschwerden; Beteiligung an Vermittlungs- und Schlichtungstätigkeiten; Vertretung von Beschwerdeführern vor Gericht sowie im Bedarfsfall Auftreten als „amicus curiae“ oder Sachverständiger.
- (2) Die Mitgliedstaaten sollten zudem prüfen, ob bei der unabhängigen Unterstützung von Opfern Gleichstellungsstellen auch die Möglichkeit eingeräumt werden kann, Prozesse zu führen oder bei Prozessen Unterstützung zu leisten, um in Fällen, die von den Stellen aufgrund ihrer großen Häufigkeit, ihrer Schwere oder der Notwendigkeit einer rechtlichen Klarstellung selbst ausgewählt werden, struktureller und systematischer Diskriminierung entgegenzuwirken. Ein solcher Prozess könnte im Einklang mit dem nationalen Verfahrensrecht von der Gleichstellungsstelle entweder im eigenen Namen oder im Namen der Opfer oder von Organisationen, welche die Opfer vertreten, geführt werden.

- (3) Die Mitgliedstaaten sollten außerdem folgende Unterstützungsmöglichkeiten für Diskriminierungsopfer in Betracht ziehen: die Abgabe von Empfehlungen zu oder — sofern dies nach einzelstaatlichem Recht zulässig ist — rechtsverbindliche Entscheidungen in individuellen oder kollektiven Diskriminierungsfällen sowie deren Weiterverfolgung, um die Umsetzung sicherzustellen.
- (4) Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit schaffen, dass Gleichstellungsstellen im Einklang mit einzelstaatlichem Recht einschlägige Beweise und Informationen erheben.
- (5) Wenn Gleichstellungsstellen die rechtliche Befugnis haben, verbindliche Entscheidungen zu treffen, sollte der Mitgliedstaat ihnen auch die Befugnis erteilen, angemessene, wirksame und verhältnismäßige Sanktionen zu verhängen.
- (6) Die Ausübung der Befugnisse, die den Gleichstellungsstellen übertragen werden, sollte an geeignete Garantien gebunden sein, wozu gegebenenfalls auch wirksame Rechtsbehelfe und ordnungsgemäße Gerichtsverfahren zählen. Insbesondere sollte, wenn Gleichstellungsstellen nach nationalem Recht dazu befugt sind, bindende Entscheidungen zu treffen, das Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen solche Entscheidungen bei einem Gericht ausdrücklich im nationalen Recht verankert sein.

Unabhängige Untersuchungen

- (7) Die Mitgliedstaaten sollten die Gleichstellungsstellen in die Lage versetzen, regelmäßig unabhängige Untersuchungen durchzuführen. Umfang und Konzept der Untersuchungen sollten so gewählt werden, dass dabei eine hinreichende Menge an belastbaren quantitativen und qualitativen Daten über Diskriminierungen erhoben wird, um die erforderlichen Auswertungen vornehmen und anhand von Fakten folgern zu können, worin die wesentlichen Probleme bestehen und wie sie beseitigt werden können.

Unabhängige Berichte

- (8) Die Mitgliedstaaten sollten die Gleichstellungsstellen in die Lage versetzen, regelmäßig unabhängige Berichte zu veröffentlichen und diese den betroffenen öffentlichen Institutionen, gegebenenfalls auch den zuständigen nationalen und regionalen Regierungen und Parlamenten, vorzulegen. Die Berichte sollten weit genug gefasst sein, um für jeden der betrachteten Gründe eine Gesamtschätzung der Sachlage in Bezug auf Diskriminierungen in dem Mitgliedstaat vornehmen zu können.
- (9) Damit unabhängige Berichte von hoher Qualität erstellt werden können, sollten die Mitgliedstaaten die Gleichstellungsstellen in die Lage versetzen, unabhängige Recherchen durchzuführen. Hierunter könnte unter anderem die Erhebung folgender Daten fallen: Zahl der Beschwerden zu den einzelnen Diskriminierungsgründen, Dauer von Verwaltungsverfahren von der Einreichung der Beschwerde bis zum Abschluss der Sache, Ergebnisse von Verwaltungsverfahren sowie Zahl, Dauer und Ergebnis von Gerichtsverfahren, an denen die Gleichstellungsstellen beteiligt sind.

Empfehlungen der Gleichstellungsstellen

- (10) Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass ihre Behörden Empfehlungen der Gleichstellungsstellen zu Rechtsvorschriften, politischen Maßnahmen, Verfahren, Programmen und Praxis nach Möglichkeit berücksichtigen. Es sollte dafür gesorgt werden, dass die Behörden die Gleichstellungsstellen darüber informieren, wie die Empfehlungen berücksichtigt wurden, und dass sie diese Informationen veröffentlichen.

Förderung der Gleichheit

- (11) Um Gleichheit und Vielfalt zu fördern, sollten die Mitgliedstaaten die Gleichstellungsstellen in die Lage versetzen dazu beizutragen, Diskriminierung zu verhindern, indem sie insbesondere Schulungen, Informationen, Beratung, Orientierungshilfe und Unterstützung für all diejenigen — Einrichtungen ebenso wie Einzelpersonen –, für die sich aus den Gleichstellungsrichtlinien Pflichten ergeben, bereitstellen und indem sie die Öffentlichkeit darauf aufmerksam machen, dass es diese Stellen gibt, welche Inhalte das bestehende Diskriminierungsverbot umfasst und welche Möglichkeiten bestehen, gegen Diskriminierung vorzugehen.
- (12) Zu demselben Zweck sollten die Mitgliedstaaten den Gleichstellungsstellen die Möglichkeit geben, sich am öffentlichen Diskurs zu beteiligen, einen regelmäßigen Dialog mit den Behörden zu führen, sich mit Bevölkerungsgruppen, die von Diskriminierung betroffen sind, und mit Interessenträgern in Verbindung zu setzen und für bewährte Verfahren sowie positive Maßnahmen zu werben.

1.2. Unabhängigkeit und Wirksamkeit

1.2.1. Unabhängigkeit

- (1) Damit die Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gewährleistet ist, sollten die Mitgliedstaaten Aspekte wie die Organisation der Stellen, ihre Stellung innerhalb der Verwaltungsstruktur insgesamt, die Zuweisung ihrer Haushaltsmittel und ihre Verfahren für die Mittelverwaltung in ihre Überlegungen einbeziehen; dabei sollten insbesondere die Verfahren für die Ernennung und die Entlassung von Bediensteten, einschließlich von Personen in Führungspositionen, im Blickpunkt stehen. Diese Überlegungen sollten unbeschadet von den spezifischen organisatorischen Strukturen der jeweiligen Mitgliedstaaten erfolgen.
- (2) Die Mitgliedstaaten sollten durch geeignete Maßnahmen verhindern, dass Bedienstete von Gleichstellungsstellen, einschließlich von Personen in Führungspositionen und Mitgliedern des Leitungsorgans, Tätigkeiten ausüben, die mit ihren Amtspflichten nicht vereinbar sind, und dass sie während ihrer Amtszeit gegen Entgelt oder unentgeltlich eine Tätigkeit ausüben, bei der ein Interessenkonflikt besteht.

1.2.2. Ressourcen

- (1) Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass jede Gleichstellungsstelle über die für die wirksame Wahrnehmung ihrer Aufgaben und die Ausübung ihrer Befugnisse erforderlichen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen sowie über die erforderlichen Räumlichkeiten und die benötigte Infrastruktur verfügt. Bei der Zuweisung der Ressourcen für Gleichstellungsstellen sollten die ihnen zugewiesenen Zuständigkeiten und Aufgaben berücksichtigt werden. Als angemessen können Ressourcen nur gelten, wenn sie die Gleichstellungsstellen in die Lage versetzen, alle ihre Funktionen im Hinblick auf die Gleichstellung wirksam, innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens und unter Einhaltung der im nationalen Recht festgesetzten Fristen auszuüben.
- (2) Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass die personelle Ausstattung der Gleichstellungsstellen hinsichtlich der Zahl der Bediensteten und ihrer Qualifikationen im Hinblick auf Kompetenzen, Kenntnisse und Erfahrung so bemessen ist, dass sie alle ihre Funktionen wirksam und in angemessener Weise erfüllen können.
- (3) Die Mitgliedstaaten sollten die Gleichstellungsstellen in die Lage versetzen, die Ausführung ihrer eigenen Entscheidungen sowie der Entscheidungen von Institutionen, Schlichtungsstellen und Gerichten in Diskriminierungsfällen wirksam zu überwachen. Hierzu sollten sie über solche Entscheidungen und die Maßnahmen zu deren Umsetzung umgehend unterrichtet werden.

1.2.3. Einreichung von Beschwerden, Zugang und Zugänglichkeit

- (1) Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass es möglich ist, Beschwerden bei Gleichstellungsstellen in mündlicher Form, schriftlich und über das Internet in einer vom Beschwerdeführer gewählten Sprache, die in dem Mitgliedstaat, in welchem die Gleichstellungsstelle ihren Sitz hat, gebräuchlich ist, einzureichen.
- (2) Mit Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass das Verfahren für die Einreichung von Beschwerden bei Gleichstellungsstellen einfach und kostenlos ist.
- (3) Die Mitgliedstaaten sollten für Gleichstellungsstellen die Pflicht vorsehen, Zeugen und Hinweisgebern und soweit möglich auch Beschwerdeführern, die sich wegen Diskriminierungen an sie wenden, Vertraulichkeit zu gewähren.
- (4) Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die Räumlichkeiten, die Informationen und die Kommunikation, einschließlich Informationstechnologien, sowie Dienstleistungen und Produkte wie Dokumente und audiovisuelle Materialien oder Zusammenkünfte und Veranstaltungen der Gleichstellungsstellen, die öffentlich zugänglich sind oder für die Öffentlichkeit bereitgestellt werden, für jedermann einfach zugänglich sind. Insbesondere sollten sie für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein, für die außerdem angemessene Vorkehrungen gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorgesehen werden sollten, damit sichergestellt ist, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zu Gleichstellungsstellen haben.
- (5) In Fällen, in denen dies aus geografischen oder anderen Gründen erforderlich ist, sollten die Mitgliedstaaten prüfen, ob den Gleichstellungsstellen die Einrichtung von lokalen und/oder regionalen Büros oder lokale und/oder regionale Initiativen zur Gewährleistung einer regelmäßigen zeitweiligen Präsenz ermöglicht werden können.
- (6) Die Mitgliedstaaten sollten die Gleichstellungsstellen mit ausreichenden Haushaltsmitteln und Ressourcen ausstatten, damit sie in der Lage sind, wirksame Sensibilisierungsmaßnahmen durchzuführen, mit denen sie die Öffentlichkeit über ihre Existenz und über die Möglichkeit zur Einreichung von Beschwerden wegen Diskriminierung informieren.

1.3. Koordinierung und Zusammenarbeit

- (1) Wenn in einem Mitgliedstaat mehrere Gleichstellungsstellen existieren, sollten die Mitgliedstaaten diese in die Lage versetzen, eine regelmäßige und wirksame Koordinierung einzurichten, damit die einheitliche Anwendung der Nichtdiskriminierungsgrundsätze sichergestellt ist. Gleichstellungsstellen sollten sich nicht in unverhältnismäßigem Umfang auf einzelne Aufgaben konzentrieren und darüber andere Aufgaben vernachlässigen. Wenn Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt werden, sollten andere zuständige Stellen soweit wie möglich eingebunden werden, damit die Öffentlichkeit umfassend informiert wird.
- (2) Die Mitgliedstaaten sollten den Gleichstellungsstellen die Möglichkeit geben, den Dialog mit einschlägigen nationalen Behörden und Stellen im selben Mitgliedstaat zu führen und wirksam mit ihnen zusammenzuarbeiten. Dies beinhaltet auch, dafür Sorge zu tragen, dass die Gleichstellungsstellen rechtzeitig und in transparenter Form zu politischen und legislativen Initiativen und Entwicklungen zu Fragen, die unter ihr Mandat fallen, angehört werden.
- (3) Die Mitgliedstaaten sollten den Gleichstellungsstellen die Befugnis erteilen, auf europäischer und internationaler Ebene mit anderen Gleichstellungsstellen und anderen Organisationen zusammenzuarbeiten, unter anderem bei gemeinsamen Untersuchungen.
- (4) Die Mitgliedstaaten sollten den Gleichstellungsstellen die Möglichkeit geben, mit einschlägigen Stellen zusammenzuarbeiten. Hierzu zählen die nationalen Strukturen, die nach Artikel 33 Absatz 2 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen bestimmt wurden, nationale Kontaktstellen für Roma, Organisationen der Zivilgesellschaft und — damit sichergestellt ist, dass Mittel nicht an Projekte verteilt werden, bei denen Diskriminierungen vorkommen —, die mit der Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds betrauten Behörden.

KAPITEL III

MITTEILUNG DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, in ihre Mitteilungen über die Anwendung der Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2004/113/EG und 2006/54/EG Angaben darüber aufzunehmen, wie sie der vorliegenden Empfehlung Rechnung tragen.

Brüssel, den 22. Juni 2018

Für die Kommission
Věra JOUROVÁ
Mitglied der Kommission