

EUROPÄISCHES PARLAMENT

Generaldirektion Wissenschaft

ARBEITSDOKUMENT

PERSPEKTIVEN DER ANTI-DISKRIMINIERUNGSPOLITIK

ARTIKEL 13 EGV UND DIE MÖGLICHKEITEN FÜR SEINE UMSETZUNG

Reihe Soziale Angelegenheiten

SOCI 105 DE

Diese Veröffentlichung erscheint in folgenden Sprachen:

DE (Originalsprache)

EN, FR

Bei den dargelegten Ansichten handelt es sich um die des Verfassers, die nicht unbedingt der Position des Europäischen Parlaments entsprechen.

Nachdruck und Übersetzung - außer zu kommerziellen Zwecken - mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Am Ende dieses Dokuments finden Sie eine Liste der anderen Veröffentlichungen in der Reihe Soziale Angelegenheiten.

Herausgeber: Europäisches Parlament
L-2929 Luxemburg

Verfasser: Maria LOUTRIDOU und Mark Eric BUTT

Redaktion: Lothar BAUER
Generaldirektion Wissenschaft
Abteilung für Soziale und Rechtliche Angelegenheiten
Tel.: (352) 4300 22575
Fax: (352) 4300 27720
E-mail: lbauer@europarl.eu.int

Manuskript abgeschlossen im November 1999.

EUROPÄISCHES PARLAMENT

Generaldirektion Wissenschaft

ARBEITSDOKUMENT

PERSPEKTIVEN DER ANTI-DISKRIMINIERUNGSPOLITIK

ARTIKEL 13 EGV UND DIE MÖGLICHKEITEN FÜR SEINE UMSETZUNG

Reihe Soziale Angelegenheiten

SOCI 105 DE

4 - 2000

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
2. Zum Begriff "Diskriminierung"	7
2.1. Definition des Begriffs "Diskriminierung"	7
2.2. Diskriminierende Praktiken	8
3. Der Inhalt von Artikel 13	9
3.1. Die Stellung von Art.13 EGV	9
3.2. Wesen und Zielsetzung von Art.13 EGV	10
3.3. Rechtsnatur des Art.13 EGV	11
3.4. Geltungsbereich des Art.13 EGV	11
3.4.1.Sachlicher Geltungsbereich	12
3.4.2.Persönlicher Geltungsbereich	14
3.5. Das Verhältnis zu den anderen Artikeln des Vertrags	14
4. Die Anti-Diskriminierungspolitik der EU bis zum Amsterdamer Vertrag: Der Weg zu Artikel 13 EGV	17
4.1. Der Beitrag der europäischen Institutionen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft	17
4.2. ... aus Gründen einer Behinderung	20
4.3. ... aus Gründen des Alters	21
4.4. ... aus Gründen der sexuellen Ausrichtung	23
4.5. ... aus Gründen des Geschlechts	24
4.6. ... aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung	25
5. Art.13 EGV: Ein Neubeginn bei der Bekämpfung von Diskriminierungen - Optionen und Perspektiven für seine Umsetzung	27
5.1. Grundlegende Instrumente und Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf Gemeinschaftsebene	27
5.2. Grundsätzliche Überlegungen zur Auswahl der Art der Maßnahmen	28
5.3. Strategische Optionen der Umsetzung von Art.13 EGV	29
5.3.1.Aufstellung des Prinzips der Nichtdiskriminierung	29
5.3.2.Verbindliche Rechtsakte mit Diskriminierungsverboten	30
5.3.3.Chancengleichheit und Aufklärung im Bildungssystem	32
5.3.4.Informationsverbreitung und Zusammenarbeit	33
5.3.5.Positive Diskriminierung	33
5.3.6.Mainstreaming-Strategien	34
5.3.7.Aktionsprogramme	35
5.3.8.Strukturfonds	36
5.3.9.Beschäftigungsleitlinien	37
5.4. Perspektiven der Umsetzung von Art.13 EGV durch die Mitgliedstaaten, die Gewerkschaften und die Nichtregierungsorganisationen	37

6. Zusammenfassung	39
Literaturverzeichnis	41

1. Einleitung

"Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen." (Artikel 13 EGV).

Die Diskriminierung von Menschen wegen bestimmter Merkmale, insbesondere aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Gruppe, die sie sich nicht ausgesucht haben, ist nicht nur ungerecht und ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz, sondern bringt auch wirtschaftliche und soziale Kosten mit sich. Diese werden nicht nur von den Betroffenen selbst, sondern auch von den Staaten, den Kommunen, den Sozialsystemen und den Unternehmen getragen, weil Menschen, die diskriminiert werden, häufig nicht in gleichem Maße am Wohlstand teilhaben wie andere und auf Hilfe angewiesen sind. Ferner ist Diskriminierung ein Störfaktor im Gemeinsamen Markt, weil sie die Ausübung der Grundfreiheiten, insbesondere der Personenverkehrsfreiheiten, behindert.

Es ist daher nicht nur die Aufgabe der Mitgliedsstaaten, sondern auch die der Europäischen Union, zur weitestmöglichen Beseitigung von Diskriminierungen beizutragen. Der durch den Vertrag von Amsterdam neu in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) aufgenommene Artikel 13 (Artikel 6a nach der alten Numerierung) bietet dazu neue Perspektiven. Zum einen, da er selbst den Rat ausdrücklich dazu ermächtigt, geeignete Vorkehrungen im Rahmen der Zuständigkeit der Gemeinschaft zu treffen, zum anderen deshalb, weil er im ersten Teil des EGV mit dem Titel "Grundsätze" steht und daher eine enorme symbolische Bedeutung hat.

Eine gezielte Aktion der EU gegen Diskriminierung würde ein klares Zeichen dafür setzen, daß die Mitgliedstaaten und die EU die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung einer uneingeschränkten Mitwirkung bisher diskriminierter Menschen in der Gesellschaft ergreifen und sich für die Verwirklichung der Chancengleichheit für alle Bürger einsetzen. Dies wäre ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Schaffung einer Gesellschaft mit einem stärkeren inneren Zusammenhalt und hätte positive Auswirkungen auf die Lebensqualität der betroffenen Menschen. Sie könnte ferner zu einer Stärkung des Konzepts der europäischen Staatsbürgerschaft beitragen, da konkrete Vorteile für die Rechte der Bürger erkennbar würden.

In diesem Zusammenhang ist das vorliegende Arbeitsdokument zu sehen. Sein Ziel ist es, den Inhalt des Artikel 13 EGV zu bestimmen und die Möglichkeiten und Perspektiven einer effektiven Umsetzung der Norm aufzuzeigen. Zu diesem Zweck werden zunächst die Begriffe "Diskriminierung" und "diskriminierende Praktiken" definiert (Kapitel 2). Anschließend werden die Hauptmerkmale des neuen Art. 13 EGV erörtert, indem seine Stellung, sein Wesen, seine Zielsetzung (Abschnitt 3.1. und 3.2.) und seine Rechtsnatur (Abschnitt 3.3.) sowie sein sachlicher und persönlicher Geltungsbereich (Abschnitt 3.4.) und sein Verhältnis zu den anderen Bestimmungen des EG-Vertrags erläutert wird (Abschnitt 3.5.).

Der zweite Teil dieser Studie (Kapitel 4) verschafft einen Überblick über den Entwicklungsprozeß der Anti-Diskriminierungspolitik der Gemeinschaft bis zur Vertragsrevision von Amsterdam und der Einführung von Art. 13 EGV. Damit wird der Rahmen gesetzt, in dem die strategischen Optionen und die Perspektiven der Umsetzung von Art. 13 EGV analysiert werden können (Kapitel 5).

2. Zum Begriff "Diskriminierung"

2.1. Definition des Begriffs "Diskriminierung"

Es gibt verschiedene Ansätze für eine Definition. Nach *Zuleeg* soll unter "Diskriminierung" "eine zurücksetzende Behandlung einer oder mehrerer Personen im Vergleich zu anderen Personen, die von der Rechtsordnung oder der Gesellschaft nicht gebilligt wird"¹ verstanden werden. In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ist Diskriminierung als "die Anwendung unterschiedlicher Regeln auf vergleichbare Situationen oder die Anwendung derselben Regel auf unterschiedliche Situationen" definiert worden². Dies stimmt mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg überein³.

Unter Diskriminierung fällt auch die sogenannte "indirekte Diskriminierung". Nach der Rechtsprechung des EuGH sind nicht nur "direkte" oder "offene, sondern auch "indirekte" oder "verdeckte" Formen der Diskriminierung verboten. Dies gilt auch dann, wenn kein ausdrückliches Verbot indirekter Diskriminierung besteht. Eine indirekte oder verdeckte Diskriminierung ergibt sich dann, wenn eine bestimmte Norm oder ein bestimmtes Handeln zwar formal für alle in derselben Weise angewendet wird, es aber faktisch bestimmte Bevölkerungsgruppen benachteiligt. Ein Beispiel aus der jüngeren Rechtsprechung sind Regelungen, die Teilzeitarbeitskräfte benachteiligen, weil davon in der Regel Frauen betroffen sind⁴. Dabei genügt es schon, wenn die Maßnahme die Benachteiligung von wesentlich mehr Personen eines Geschlechts als des anderen zufolge hat⁵. In Fällen, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer betrafen, hat der EuGH es sogar ausreichen lassen, daß nur die Wahrscheinlichkeit bestand, daß von einer Regelung nur ausländische Arbeitskräfte betroffen sind⁶.

Dies zeigt, daß Diskriminierung keine Absicht voraussetzt, insbesondere keine negative Einstellung des Diskriminierenden gegenüber dem Diskriminierten.

Keine Diskriminierung besteht dann, wenn objektive Gründe vorliegen, die die Ungleichbehandlung rechtfertigen⁷. So kann beispielsweise eine schwangere Frau oder ein behinderter Mensch aus gesundheitlichen Gründen bestimmte Tätigkeiten nicht verrichten. Es bestehen aber häufig unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Gründe Ungleichbehandlung rechtfertigen, daher sollte dies bei der Gesetzgebung möglichst genau festgelegt werden.

¹ Zuleeg, "Der Inhalt des Art. 13 EGV", in: *Article 13 - Anti-discrimination: the way forward*, S. 104.

² Vgl. z.B. EuGH v. 27.10.1998, RS 411/96-Boyle-, Slg.1998, S.6401, Rn. 39 bzw. EuGH v. 14.2.1995, RS 279/93-Schumacker-, Slg. 1995, S.225, Rn. 30. Ausführlich zum Begriff der Diskriminierung im EG-Recht: Ellis, "The Definition of Discrimination in EC Sex Equality Law", *European Law Review* 1994, S.563 ff.

³ Vgl. z.B. *Belgian Linguistics* (1986), 1 EHHR 252, Abs. 10.

⁴ Z.B. RS c 127/92 – Enderby - , Slg.1994 I, S.5535; hierbei ergeben sich verschiedene Rechtsprobleme, auf die hier nicht eingegangen werden kann, siehe dazu z.B. Allen, "Artikel 13 und die Suche nach Gleichheit in Europa: ein Überblick", in: *Article 13* (vgl. FN 1), S.77 ff.; Ellis, "Recent Developments in European Sex Equality Law", *Common Market Law Review*, S.379 ff., Ellis, "The Definition of Discrimination in EC Sex Equality Law", vgl. FN 2

⁵ RS 411/96 – Boyle - , Rn.76, siehe Fußnote 2, jetzt auch Richtlinie 97/80/EG.

⁶ RS C237/94 – O'Flynn - , Slg. 1996 I, S.2417, Rn.20, 21.

⁷ RS 170/84 – Bilka – Slg.1986 I, S.1607.

2.2. Diskriminierende Praktiken

Diskriminierung kommt in vielen verschiedenen Formen vor. Die folgenden sind häufig gegeben⁸:

- Verweigerung von Vertragsabschlüssen, z.B. eines Arbeitsvertrages, eines Mietvertrages oder eines Geschäftsvertrages;
- Behinderung des beruflichen Fortkommens in Form direkter oder indirekter Diskriminierung;
- fehlende praktische Berücksichtigung von Besonderheiten beispielsweise aus Gründen der Religion (z.B. Essen in Kantinen) oder der Behinderung (z.B. Zugang zu Gebäuden);
- Verweigerung von staatlichen Leistungen, steuerlichen Vorteilen und andere finanzielle Benachteiligungen;
- Beleidigungen, Verleumdungen, Schüren von Haß, Aufruf zur Diskriminierung.

Indirekte Diskriminierung ist häufig auf den ersten Blick nicht erkennbar.

⁸ Vgl. Heymann-Doat, "Gründe der Diskriminierung", in: *Article 13 (FN 1)*, S. 89.

3. Der Inhalt von Artikel 13 EGV

3.1. Die Stellung des Artikel 13 EGV

Art. 13 EGV steht an herausragender Stelle im Gemeinschaftsrecht, nämlich im ersten Kapitel des EG-Vertrags mit dem Titel "Grundsätze". Er ist eine Ausprägung des Bekenntnisses der EU zur Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten ergeben (Art. 6 EUV). Er spiegelt auch den Allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung wider, den der EuGH in seiner Rechtsprechung anerkannt hat⁹.

Art. 14 EMRK bestimmt, daß der Genuß der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ohne Benachteiligung zu gewährleisten ist, insbesondere aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, Sprache, Religion, der politischen oder sonstigen Anschauungen, der nationalen oder ethnischen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status. Er begründet daher kein unabhängiges Diskriminierungsverbot, sondern spielt mit den anderen Bestimmungen der Konvention zusammen¹⁰.

Auf internationaler Ebene ist der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) der Vereinten Nationen von Bedeutung, den alle Mitgliedsstaaten unterzeichnet haben. Im Gegensatz zu Art. 14 EMRK stellt Art. 26 IPBPR ein Grundrecht auf Nichtdiskriminierung dar, in dem er bestimmt:

"Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten"¹¹.

Im Zusammenhang mit Art. 13 ist auch Art. 136 EGV zu sehen, nach dem die Gemeinschaft folgende Ziele verfolgt: Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Art. 13 EGV ist nicht als individuelles Grundrecht konzipiert, sondern vielmehr als Auftrag an die drei wichtigsten Organe der Gemeinschaft, nämlich den Rat, die Kommission und das Europäische Parlament. In der Literatur wird aber die Meinung vertreten, daß Art. 13 eine Rahmenbestimmung

⁹ Vgl. RS C 248 und 249/95 – SAM Schiffahrt GmbH- (1997), Rz.50 und C 354/95- The Queen v. Minister for Agriculture- (1997), Rz.61.

¹⁰ Allen, a.a.O., S. 78 m.w.N.

¹¹ Zwar sind alle Mitgliedsstaaten Vertragsparteien des IPBPR, seine Überwachung ist jedoch lückenhaft und seine Grundrechte sind praktisch nicht durchsetzbar.

ist, in dessen Licht der gesamte Vertrag ausgelegt werden muß¹². Dafür spricht ganz entscheidend die Stellung im Kapitel "Grundsätze" (zu dem Anwendungsbereich von Artikel 13, siehe unten 3.4.).

3.2. Wesen und Zielsetzung von Art. 13 EGV

"...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."

Ziel des Artikels 13 EGV ist die Bekämpfung von Diskriminierungen. Als Gründe einer Diskriminierung zählt er das Geschlecht, die Rasse, die ethnische Herkunft¹³, die Religion, die Weltanschauung, die Behinderung¹⁴, das Alter und die sexuelle Ausrichtung auf. Aus der spezifischen Formulierung des Artikels ergibt sich, daß diese Aufzählung im Gegensatz zu Art. 14 EMRK abschließend und nicht analogiefähig ist.

Einige der genannten Gründe (z.B. Geschlecht, Rasse, Religion) sind aus Diskriminierungsverboten der staatlichen Verfassungen und des einfachen Rechts der Staaten sowie der EMRK bekannt. Allerdings haben viele der vor allem in Art. 14 der EMRK enthaltenen Gründe (z.B. politische Meinungen, philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit) keine Aufnahme in den Art. 13 EGV gefunden.

In der gemeinschaftlichen Rechtsordnung ist mit Art. 141 (ehemals 119) EGV bereits ein Instrumentarium vorhanden, um Diskriminierungen wegen des Geschlechts auszuschließen. Die ethnische Herkunft ist Bestandteil des Diskriminierungsverbots aufgrund der Staatsangehörigkeit - das aber nach der Rechtsprechung des EuGH nur für EU-Staatsangehörige gilt¹⁵ -, das schon seit den Gründungsjahren in die Gesetzgebung der Gemeinschaft Eingang gefunden hat. Allerdings geht Art. 13 darüber hinaus, da hier auch Staatsangehörige aus Drittstaaten geschützt werden können (dazu unten, 3.3.2). Während die Religion und die Weltanschauung schon länger anerkannte Schutzgüter in Europa sind, stellen Behinderung, vor allem aber Alter und sexuelle Orientierung als Schutzgüter eine wirkliche Neuerung dar¹⁶.

"...der Rat (kann) auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen..."

¹² Dentici, L.M., "L'Eguaglianza fra i sessi nell'Europa di Amsterdam", erscheint in Kürze in *Il Diritto del Lavoro*.

¹³ Es ist darauf hingewiesen worden, daß die sprachliche und kulturelle Diskriminierung von Minderheitengruppen (z.B. von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, deren Herkunftsland außerhalb des Territoriums der Gemeinschaft liegt) als Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft gelten müsse, da Sprache und Kultur eindeutig diesem Bereich zugehörig seien. Diese Auffassung stützt sich auch auf Art. 151 EGV (vormals Art. 128 EGV), der "die Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten" als Ziel der Gemeinschaft formuliert, wobei "nationale und regionale Vielfalt" gewahrt werden müssen. Vgl. Koukoulis-Spiliotopoulos, "Materieller Geltungsbereich von Artikel 13", in: *Article 13*, a.a.O., S. 112. Zu dem Problem des Geltungsbereich für Drittstaaten-angehörige siehe unten, 3.3.2.

¹⁴ Es wird teilweise die Auffassung vertreten, daß der Begriff der Behinderung weit ausgelegt werden müsse, so daß nicht nur körperliche und geistige Behinderungen im engeren Sinne, sondern auch Krankheiten wie z.B. AIDS unter diesem Begriff erfaßt werden; vgl. dazu Koukoulis-Spiliotopoulos, a.a.O., S.111.

¹⁵ RS C-122/96 – Saldanha – Slg. 1997 I, S.5325, Rz.25.

¹⁶ In den USA hingegen ist die Sensibilität insbesondere für "age discrimination" schon lange vorhanden. Man könnte daher auf Erfahrungen der dortigen Anti-Diskriminierungspolitik zurückgreifen.

Das in Art. 13 EGV festgelegte Verfahren stellt den Rat in den Mittelpunkt. Er verabschiedet einstimmig die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen. Das Parlament enthält Einfluß auf die zu treffenden Maßnahmen lediglich im Wege der Anhörung. Die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten dem EP keine stärkere Mitwirkung zugestanden haben, zeigt, daß die Vorstellungen der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Umfang der Anti-Diskriminierungspolitik noch weit auseinandergehen. Daher wurde auch das Einstimmigkeitsprinzip gewählt, das es in der Praxis schwierig machen wird, tatsächlich wirksame Maßnahmen zu ergreifen.

"...geeignete Vorkehrungen(...), um Diskriminierungen(...) zu bekämpfen."

Der Begriff der geeigneten Vorkehrungen zur Bekämpfung der Diskriminierung ist so weit, daß viele verschiedenartige Tätigkeiten darunter fallen können. Die Möglichkeiten reichen theoretisch von Anregungen bzw. Informations- und Aufklärungsmaßnahmen und Empfehlungen über die Aufstellung von Aktionsprogrammen und die Förderung der benachteiligten Gruppen durch finanzielle Mittel oder andere Vorteile bis hin zu horizontal wirkenden Diskriminierungsverboten, d.h., daß ein Verbot auch unmittelbar von Privaten zu beachten ist.

Zu beachten ist jedoch in diesem Zusammenhang die Formulierung "im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten" (dazu unten, 3.4.), die je nach Interpretation die Arten von Maßnahmen wieder einschränkt.

3.3. Rechtsnatur des Art. 13 EGV

Artikel 13 EGV gibt der Gemeinschaft nunmehr ausdrücklich die Möglichkeit zu einem gemeinsamen Handeln in der Anti-Diskriminierungspolitik. Aufgrund der Kann-Bestimmung ist jedoch die unmittelbare Anwendbarkeit sowie die direkte Wirkung des Art. 13 EGV auszuschließen. Daher verleiht er Einzelpersonen keine Rechte, die sie vor einem innerstaatlichen Gericht oder dem EuGH geltend machen können¹⁷.

Der Art. 13 EGV kann aber ein Schritt in Richtung eines praktischen Schutzes vor Diskriminierung sein, da er seiner Formulierung nach konkrete Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierungen verlangt und könnte dem EuGH als Grundlage für Rechtsfortbildung in diesem Bereich dienen.

3.4. Geltungsbereich des Art. 13 EGV

"...im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten..."

3.4.1. Sachlicher Geltungsbereich

¹⁷ So Bergmann in: Bergmann/Lenz (Hrsg.): *Der Amsterdamer Vertrag*, Kapitel 1, Rn.30; Thun-Hohenstein, *Der Vertrag von Amsterdam*, 1997, S. 25; dies ergibt sich auch eindeutig aus der Rechtsprechung des EuGH in *Grant v. South-West Trains*, RS C-249/96, Slg.1998 I, S. 621.

Die Ermächtigung des Art. 13 EGV ist ausdrücklich auf die der Gemeinschaft durch den Vertrag eingeräumten Zuständigkeiten beschränkt. Diese Formulierung ist aber interpretationsfähig und in der Literatur bereits umstritten.

Zum Teil wird angenommen, daß Artikel 13 nicht voraussetzt, daß die Zuständigkeiten bereits ausgeübt worden sind, d.h., das "Zuständigkeiten" wie "Anwendungsbereich" in Art. 12 EGV zu interpretieren sei¹⁸. Dies wäre eine Auslegung nach dem "effet utile-Prinzip" (Prinzip der praktischen Wirksamkeit), wie sie der EuGH häufig vornimmt und wonach Bestimmungen so auszulegen sind, daß die Vertragsziele am besten gefördert werden und die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften gesichert wird¹⁹. Da fast alle Politikbereiche inzwischen zumindest teilweise vom EGV erfaßt werden, wäre die Klausel nach dieser Lesart keine wirkliche Einschränkung und würde dem Rat im Anwendungsbereich des EGV tatsächlich alle geeigneten Vorkehrungen erlauben.

Für diese Ansicht spricht die Stellung der Vorschrift im Kapitel "Grundsätze" und das Erfordernis der Einstimmigkeit²⁰. Es macht nämlich keinen Sinn, in Artikel 13 das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat festzulegen, wenn die Maßnahme zusätzlich einer speziellen Ermächtigungsgrundlage an anderer Stelle des Vertrages bedarf, zumal diese häufig auf dem Mehrheitsprinzip im Rat aufbauen.

Dagegen spricht allerdings der Wortlaut, insbesondere in den verschiedenen Sprachen, die für die Auslegung alle verbindlich sind. So verwendet die englische Fassung die Wendung "within the limits of the powers conferred by (...) (the treaty) upon the Community", während sie in Art. 12 EGV "scope of the treaty" verwendet, also eine ähnliche Unterscheidung trifft, wie die deutsche Fassung, wonach Artikel 13 einen engeren Anwendungsbereich hätte. In Artikel 5 EGV unterscheidet die englische Fassung "powers" und "competences". Die französische, italienische und portugiesische Fassung von Art. 13 EGV verwenden aber für "powers" die Wörter "compétences/competenze/competencias", die deutsche das Wort "Zuständigkeiten". Eine wörtliche Auslegung führt daher wohl nicht sehr weit und kann nicht die gleiche Bedeutung haben wie in nationalen Rechtsordnungen²¹.

Nach der engeren Auslegung von Artikel 13 muß eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage im Vertrag vorhanden sein, die ein Tätigwerden auf einem bestimmten Sachgebiet erlaubt. Vertragsziele alleine reichen nicht aus. Daraus ergibt sich, daß Art. 13 EGV keine umfassende Rechtsetzungskompetenz hinsichtlich der genannten Diskriminierungen darstellt²².

Der entscheidende Unterschied zwischen diesen beiden Interpretationen liegt aber darin, daß nach der engen Auffassung nur die Maßnahmen ergriffen werden können, die der Vertrag ausdrücklich erlaubt, während nach dem weiteren Verständnis auch in den Bereichen, in denen der Vertrag der Gemeinschaft kaum Befugnisse erteilt, wie z.B. im Bereich der Bildung, aufgrund von Artikel 13 jegliche Art von Maßnahme ergriffen werden kann. Dabei entsteht aber dann das Problem, daß durch Artikel 13 die anderen Bestimmungen des Vertrages ausgehöhlt werden würden, insbesondere dort,

¹⁸ Bergmann, siehe FN 17; Thun-Hohenstein, a.a.O., S. 26.

¹⁹ z.B. in RS 6/64 – Costa/Enel-, Slg. 1964, S.1251; RS C-6/90 und 9/90 – Francovich- . Slg. 1996 I, 5357.

²⁰ So auch Allen, a.a.O., S. 80.

²¹ Ausführlicher dazu: Bell, "The New Article 13 ECT: A sound basis for European anti-discrimination law?", *Maastricht Journal of European Law* 1999, S. 5, 8 ff.

²² Vgl. Zuleeg, a.a.O., S.105; Langrish, "The Treaty of Amsterdam: Selected highlights", *European Law Review* 1998, S. 15.

wo eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeschlossen wird (z.B. Art. 149 Abs. 4, 151 Abs. 5 EGV).

So wird von *Bell* vorgeschlagen, daß auch im Bereich der Bildung Artikel 13 zur Anwendung kommen sollte und zwar weil die Ziele von Art. 149, 150 EGV - insbesondere Förderung der Mobilität der Lernenden und Lehrenden, Förderung des Austauschs, Erleichterung der Anpassung an die industriellen Anpassungsprozesse durch berufliche Bildung und Umschulung, Verbesserung der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung zur Erleichterung der beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt etc. - gerade die Bekämpfung von Diskriminierungen zur Voraussetzung haben. Der Ausschluß der Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften soll nicht die Annahme gemeinsamer bindender Vorschriften verhindern, weil sonst die Kompetenz im Bildungsbereich wertlos sei. Die Bestimmung sei so zu verstehen, daß sie sich nur auf die innere Organisation der Bildungssysteme und die Inhalte der Bildung beziehe, nicht aber gemeinsame Vorschriften über den Zugang zu den Bildungssystemen ausschließe²³.

Auch im Bereich Wohnungswesen sollen nach dieser Auffassung Maßnahmen nach Artikel 13 möglich sein, obwohl der EGV darauf nicht ausdrücklich Bezug nimmt. Dies soll sich daraus ergeben, daß Wohnen und Arbeiten sehr eng miteinander verbunden sind, da eine Wohnung eine Grundvoraussetzung ist, um Arbeit zu bekommen und Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche zu einem Hindernis für berufliche Mobilität werden können. Art. 136 EGV spricht daher auch von "Lebens- und Arbeitsbedingungen" und die Verordnung 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer spricht schon in der Präambel von der Notwendigkeit, Diskriminierungen bei der Wohnungsvergabe zu bekämpfen und legt in Art. 9 Abs. 1 fest, daß Wanderarbeitnehmer die gleichen Rechte und Vorteile in Bezug auf Wohnungen genießen wie Inländer. Auch der EuGH hat aufgrund von Art. 12 EGV schon entschieden, daß ein nationales Gesetz gegen EG-Recht verstößt, das in bestimmten Regionen nur Inländer als Eigentümer von Grundstücken zuläßt²⁴. Das Wohnungswesen könnte daher, soweit es von den Zuständigkeiten des EGV berührt ist, auch von Maßnahmen nach Artikel 13 erfaßt werden.

Der materielle Geltungsbereich von Art. 13 EGV umfaßt jedenfalls die durch den Vertrag abgedeckten Bereiche²⁵, wobei er besondere Bedeutung für die Bereiche Binnenmarkt und Verwirklichung der fünf Grundfreiheiten (insbesondere Zugang zu Waren und Dienstleistungen), Visa/Asyl/Einwanderung, Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik, Allgemeine und berufliche Bildung, Kultur und Gesundheitswesen haben wird. Einigkeit dürfte auch darüber bestehen, daß nicht die neu in den EU-Vertrag eingeführten Politiken (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) von Artikel 13 umfaßt werden, da Artikel 13 in den EG- nicht aber in den EU-Vertrag aufgenommen wurde²⁶.

²³ Bell, a.a.O., S. 16 f.

²⁴ RS C-305/87- Kommission gegen Griechenland-, Slg. 1989, S. 1461.

²⁵ Art. 1 des Richtlinienentwurfs über rassische und religiöse Diskriminierung der 'Starting-Line' Gruppe, einer Gruppe von Sachverständigen aus sechs Mitgliedsstaaten, die 1991 eingesetzt wurde, sah als Geltungsbereich des Art. 13 EGV die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit, den Zugang zu Arbeitsplätzen oder Funktionen, Entlassung und andere Arbeitsbedingungen, soziale Absicherung, Gesundheits- und Fürsorgeleistungen, Erziehung und Bildung, Berufsberatung und berufliche Ausbildung, Wohnungsbeschaffung, die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen, die Ausübung von Funktionen durch jedwedes öffentliche Gremium sowie die Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen Leben oder jedem anderen öffentlichen Bereich vor und ging damit teilweise über den EGV hinaus.

²⁶ So auch Weidenfeld, *Amsterdam in der Analyse*, S. 179.

3.4.2. Persönlicher Geltungsbereich

Art. 13 EGV enthält keine Aussage über den persönlichen Geltungsbereich der Anti-Diskriminierungspolitik. In der Literatur wird teilweise angenommen, daß Art. 13 nur zum Schutz von Individuen und nicht für Gruppen bestimmt ist²⁷. Es ist aber durchaus auch denkbar, daß auch juristische Personen und andere Personengruppen, die keine Rechtsfähigkeit besitzen, von den zu treffenden Maßnahmen, bzw. der indirekten Schutzwirkung, die Art. 13 möglicherweise entfalten wird, profitieren.

Wichtiger erscheint die Frage der Geltung für Staatsangehörige von Staaten, die nicht Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft sind. Im Gegensatz zu dem Vorschlag der sogenannten "Kahn-Kommission" enthält Artikel 13 keine Bestimmung derart, daß Maßnahmen auch zum Schutz von Angehörigen von Drittstaaten ergriffen werden können. Gerade diese sind aber häufig Opfer rassistischer Diskriminierungen²⁸. In dieser Hinsicht müßten sie auch von Artikel 13 geschützt werden können, zumindest im Bereich des Erwerbslebens, da auch Art. 137 Abs. 3 EGV vorsieht, daß der Rat über die Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder beschließt, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten. Dafür spricht auch, daß nach der Rechtsprechung des EuGH die ehemaligen Art. 117,118 (jetzt Art. 136, 137) für die Lebens- und Arbeitsbedingungen aller in der Gemeinschaft Ansässigen gelten²⁹.

Soweit aber Anti-Diskriminierungsmaßnahmen außerhalb des Erwerbslebens erlassen werden, ist fraglich, inwieweit Drittstaatler davon geschützt werden können. Dazu müssen die fraglichen Bestimmungen des Vertrages ausgelegt werden³⁰.

3.5. Das Verhältnis von Art. 13 zu den anderen Artikeln des Vertrags

"Unbeschadet der anderen Bestimmungen dieses Vertrags..."

Diese Formulierung bedeutet, daß andere Bestimmungen des Vertrags nicht von Art. 13 EGV eingeschränkt werden sollen. Es ist daher das Verhältnis der Bestimmung zu anderen Artikeln des Vertrags zu betrachten³¹.

²⁷ So Heymann-Doat, a.a.O. S. 88.

²⁸ European Council Consultative Commission on Racism and Xenophobia (*Kahn-Commission*), Final Report, Ref. 6906/1/95, Rev 1 Limite RAXEN 24 (General Secretariat of the Council of the European Union, 1995).

²⁹ RS 281, 283 bis 285, 287/85 - Deutschland u.a. gegen Kommission-, Slg. 1987, S. 3203.

³⁰ Näher dazu: Bell, a.a.O., S. 19 ff.

³¹ Vgl. Zuleeg a.a.O., S. 105 f.

- Art. 3 EGV

Art. 3 EGV formuliert allgemein die Aufgaben der Gemeinschaft und begründet für sich genommen keine Zuständigkeiten der Gemeinschaft. Aus Art. 3 Abs. 2 EGV läßt sich aber ein allgemeines Diskriminierungsverbot ableiten, da die Gemeinschaft danach bei allen genannten Tätigkeiten darauf hin wirkt, daß Ungleichheiten beseitigt werden und die Gleichstellung von Männern und Frauen gefördert wird. Artikel 13 ist im Verhältnis dazu spezieller.

- Art. 136, 137 EGV

Gemäß Art. 136 EGV verfolgen die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie sich aus der Europäischen Sozialcharta des Europarats (ESC) von 1961 und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 ergeben, die Ziele der Förderung der Beschäftigung, der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, eines angemessenen sozialen Schutzes, des sozialen Dialogs und der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau *und die Bekämpfung von Ausgrenzungen*. Zur Erreichung dieser Ziele kann die Gemeinschaft, neben der Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedsstaaten auf diesem Gebiet, gemäß Art. 137 Abs. 2 EGV unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedsstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind. Dafür gilt das Mitentscheidungsverfahren des Art. 251 EGV (ehemals Art. 189b), d.h. das Parlament hat über die Maßnahmen mitzuentcheiden und im Rat ist nur eine qualifizierte Mehrheit erforderlich.

Zur Bekämpfung von Diskriminierungen kann dem Wortlaut nach auch auf diese Bestimmung zurückgegriffen werden. Gegenüber Art. 13 hätte dies den Vorteil, daß keine Einstimmigkeit im Rat erzielt werden muß und daß das Parlament stärker beteiligt wäre. Die Wahl der Rechtsgrundlage muß daher sehr sorgfältig erfolgen, um juristisch korrekt vorzugehen. Zu beachten ist allerdings Art. 137 Abs. 3 EGV, der für viele wichtige Bereiche wiederum die Einstimmigkeit im Rat voraussetzt und das Parlament nur im Wege der Anhörung beteiligt³².

- Art. 141 EGV

Art. 141 Abs. 3 EGV (vormals Art. 119 Abs. 3 EGV) enthält eine Ermächtigung zu Maßnahmen, die die Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Mann und Frau im Erwerbsleben gewährleisten sollen. Somit ist dieser Artikel für den Bereich der Beschäftigung eine Spezialnorm zu Art. 13 EGV. Für das Verfahren gilt ebenfalls Art. 251 EGV. Art. 13 EGV wird insoweit verdrängt.

- Art. 308 EGV

Art. 308 EGV (vormals Art. 235 EGV) ist zwar dem Wortlaut dieser Klausel nach von Art. 13 EGV erfaßt. Er kann aber nicht mehr in den Bereichen eingreifen, in denen die Bekämpfung von

³² Diese sind: Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer vor Beendigung des Arbeitsvertrages, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich Mitbestimmung, Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Diskriminierungen auf der Grundlage von Art. 13 EGV bzw. Art. 141 EGV vorgesehen ist. Er wurde vor der Existenz von Art. 141 Abs. 3 EGV herangezogen, um Rechtsakte zu rechtfertigen, da im Vertrag die erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen waren.

- Art. 95 EGV und die Erklärung Nr. 22 der Schlußakte von Amsterdam

Die Erklärung Nr. 22 der Schlußakte zum Vertrag von Amsterdam ist an sich kein Bestandteil des Gemeinschaftsrechts, bezieht sich aber auf Art. 95 EGV (vormals Art. 100a EGV) und kann für dessen Auslegung von Bedeutung sein. Danach tragen die Organe der Gemeinschaft bei Maßnahmen der Rechtsangleichung im Binnenmarkt nach Art. 95 EGV den Bedürfnissen von Personen mit Behinderungen Rechnung. Somit verstärkt diese Erklärung die in Art. 13 EGV zum Ausdruck gekommenen Bestrebungen zur Vermeidung von Diskriminierungen aus Gründen einer Behinderung.

- Sonstige Bestimmungen

Das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV (ehemals Art. 6) überschneidet sich anscheinend teilweise mit Art. 13 EGV, weil es auf die Staatsangehörigkeit abstellt und die Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit mit der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zusammenfallen kann. Da Art. 12 EGV aber ein unmittelbar anwendbares Diskriminierungsverbot darstellt, braucht der Rat nicht erst aufgrund von Art. 13 EGV tätig zu werden, um Maßnahmen gegen Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit zu ergreifen. Nach Art. 34 Abs. 2 Unt.Abs. 2 EGV (vormals Art. 40 Abs. 2 EGV) ist jede Diskriminierung von Erzeugern und Verbrauchern innerhalb des Agrarmarktes verboten. Auch diese Spezialnorm überschneidet sich nicht mit Art. 13 EGV.

4. Die Anti-Diskriminierungspolitik der EU bis zum Amsterdamer Vertrag: Der Weg zu Artikel 13 EGV

4.1. Der Beitrag der Europäischen Institutionen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft

Obwohl die EU abgesehen von einer Verordnung³³ keine Rechtsakte zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und ethnischer Vertreibung verabschiedet hat, haben die europäischen Institutionen wiederholt das Fortbestehen rassistischer und fremdenfeindlicher Verhaltensweisen als einen Störfaktor für den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt in der Union anerkannt und die Bedeutung der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hervorgehoben.

Die Problematik des Rassismus wurde im Rahmen der europäischen Institutionen erstmals Anfang der achtziger Jahre thematisiert. Die Bemühungen zur Entwicklung einer Gesamtstrategie der Europäischen Union gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hat das Europäische Parlament initiiert, indem es einen Untersuchungsausschuß mit der Erstellung eines Berichts über das Wiederaufleben des Faschismus und Rassismus in Europa beauftragte³⁴. Im sogenannten "Evrigenis-Bericht"³⁵, der im Dezember 1985 abgeschlossen wurde, wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf mitgliedstaatlicher Ebene empfohlen, die durch weitere Maßnahmen und Aktionen auf Gemeinschaftsebene unterstützt werden könnte. Als Ausgangspunkt schlug der "Evrigenis-Bericht" vor, daß sich die europäischen Institutionen auf eine Gemeinsame Erklärung einigen, die die Basis für eine Gemeinschaftsaktion im Bereich des Kampfes gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit darstellen könnte.

1986 haben das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission und die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten eine Gemeinsame Erklärung gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unterzeichnet³⁶. In dieser Erklärung haben die Europäischen Institutionen "aufs schärfste alle Äußerungen von Intoleranz und Feindseligkeit sowie die Anwendung von Gewalt gegenüber einer Person oder einer Personengruppe wegen rassistischer, religiöser, kultureller, sozialer oder nationaler Unterschiede"³⁷ verurteilt. Sie haben weiterhin die Notwendigkeit hervorgehoben, "jeden Akt und jede Form von Diskriminierung (zu) vermeiden oder (zu) unterbinden"³⁸.

Man hat damals gehofft, daß die Gemeinsame Erklärung den ersten Schritt der Gemeinschaft auf dem Weg der Bekämpfung von Rassismus darstellen würde. Allerdings ist der in dieser Erklärung

³³ Es handelt sich um die Verordnung zur Einrichtung einer Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit 1035/97 (Abl. Nr. L 151/1 v. 10.6.1997).

³⁴ Anlaß für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses war der außergewöhnliche Erfolg der rechtsradikalen Parteien bei den Europawahlen 1984. Allein die 'Front National' hatte 10 von 80 Frankreich zustehenden Sitzen gewonnen.

³⁵ Bericht des Untersuchungsausschusses für das Wiederaufleben von Faschismus und Rassismus in Europa, Europäisches Parlament 1985.

³⁶ Abl. Nr. C 185/1 v. 25.6.1986.

³⁷ Ebd.

³⁸ Ebd.

angekündigte gemeinsame Wille, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Kampf gegen Rassismus zu stärken, in den darauffolgenden Jahren aufgrund der Debatte über die Kompetenzen der Gemeinschaft in diesem Bereich schnell verlorengegangen. Das Parlament hat in seiner EntschlieÙung zu der Gemeinsamen Erklärung gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und in einem Aktionsprogramm des Rates die Verabschiedung von Rechtsvorschriften über Nichtdiskriminierung auf europäischer Ebene gefordert³⁹. Diese Forderung wurde von der Kommission aufgrund des Fehlens einer Rechtsgrundlage abgelehnt. Statt eines verbindlichen Rechtsaktes hat die Kommission einen Vorschlag für eine EntschlieÙung des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unterbreitet⁴⁰. In diesem Vorschlag wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre vorhandene Anti-Diskriminierungsgesetzgebung zu ergänzen bzw. ihre Schwächen durch Vervollständigung der Definition des Begriffs "Diskriminierung" und Erleichterung des direkten Zugangs von Einzelpersonen zu Gerichten zu überwinden.

Erst zwei Jahre später konnte eine Einigung im Ministerrat über diesen Vorschlag erzielt werden⁴¹. Obwohl alle Mitgliedstaaten und alle Institutionen anerkannt haben, daß die Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft unerläÙlich ist, gingen ihre Meinungen in Bezug auf die Frage der Grenzen einer Gemeinschaftsaktion in diesem Bereich weit auseinander.

Darauf aufbauend hat das Parlament einen weiteren Untersuchungsausschuß mit der ausführlichen Analyse der zunehmend rassistischen und ausländerfeindlichen Einstellungen in der Gemeinschaft beauftragt. Im sogenannten "Ford-Bericht"⁴² wurde wiederum auf die Ausbreitung von Rassismus, Ausländerfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz in der EU, sowie die Wahlerfolge von politischen Gruppierungen der extremen Rechten hingewiesen, und betont, daß rassistischen und fremdenfeindlichen Handlungen mit rechtlichen oder institutionellen Maßnahmen entgegengewirkt werden kann. Der "Ford-Bericht" beinhaltete insgesamt 77 Vorschläge für Maßnahmen und Rechtsakte zur Bekämpfung jeglicher Form von Rassendiskriminierung sowohl auf einzelstaatlicher wie auch auf gemeinschaftlicher Ebene. Allerdings wurden die Vorschläge aufgrund des mangelnden politischen Willens innerhalb des Ministerrates bzw. wegen des Fehlens einer gemeinschaftsrechtlichen Grundlage nicht angenommen bzw. umgesetzt. Trotzdem hat das Parlament in den neunziger Jahren wiederholt seine Haltung zum Ausdruck gebracht, daß präzise und praktikable Maßnahmen im Bereich der Anti-Diskriminierungspolitik auf EG-Ebene zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse sowie der ethnischen Herkunft sinnvoll und notwendig sind. In zwei EntschlieÙungen zu Rassismus und Ausländerfeindlichkeit⁴³ hat es die Kommission ersucht, "unverzüglich eine Richtlinie mit Maßnahmen zur Verstärkung der diesbezüglich geltenden Rechtsinstrumente in den Mitgliedstaaten" auf der Grundlage des von der "Starting-Line Gruppe"⁴⁴ erstellten Dokuments auszuarbeiten.

Auch der Europäische Rat hat seit 1991 die Notwendigkeit eines konsequenteren Einsatzes im Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und sonstige Diskriminierungen in seinen auf den Gipfelkonferenzen von Maastricht (1991), Edinburgh (1992), Kopenhagen (1993) und Korfu (1994)

³⁹ Abl. Nr. C 69/12 v. 20.3.1989.

⁴⁰ Abl. Nr. C 214/32 v. 29.6.1988.

⁴¹ Abl. Nr. C 157 v. 27.6.1990.

⁴² Bericht des Untersuchungsausschusses für Rassismus und FremdenhaÙ, Europäisches Parlament 1991.

⁴³ Abl. Nr. C 342/19 v. 20.12.1993 sowie Abl. Nr. C 323/154 v. 20.11.1994.

⁴⁴ Zur 'Starting-Line' Gruppe vgl. FN 25.

angenommenen Schlußfolgerungen anerkannt. Allerdings hat der politische Wille gefehlt, um die unverbindlichen Erklärungen in die Tat umzusetzen. 1995 wurden zwei Entschlüsse des Rates zu der Antwort des Bildungswesens auf die Probleme des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit⁴⁵ bzw. zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Beschäftigungs- und Sozialbereich⁴⁶ angenommen.

Weiterhin wurde eine Beratende Kommission "Rassismus und Fremdenfeindlichkeit" (sog. "Kahn-Kommission")⁴⁷ mit der Aufgabe betraut, Empfehlungen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den zahlreichen sozialen Akteuren zur Förderung von Achtung, Toleranz und Solidarität im Umgang mit Personen oder Gruppen unterschiedlicher ethnischer oder kultureller Herkunft zu formulieren. Die Kahn-Kommission ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die Verabschiedung verbindlicher Rechtsakte zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf europäischer Ebene unerlässlich ist und, daß eine Vertragsrevision, die der Gemeinschaft eine spezielle Zuständigkeit im Bereich der Bekämpfung des Rassismus festschreibt, eine notwendige Voraussetzung für die effiziente Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft auf Gemeinschaftsebene darstellt.

Die Kommission ist den Ergebnissen der Kahn-Kommission nachgegangen, indem sie 1995 eine Mitteilung über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus⁴⁸ veröffentlichte. In ihrer Mitteilung berichtete die Kommission über alle bislang unternommenen Aktionen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und drückte ihre feste Überzeugung aus, daß die Römischen Verträge sowie der Vertrag über die Europäische Union auf der Regierungskonferenz 1996 in der Weise verändert werden sollten, daß eine Gemeinschaftskompetenz im Bereich der Bekämpfung von Rassismus eingeführt wird⁴⁹. Auf diese Weise wurde der in der Entschlußung zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus formulierte Standpunkt des Parlaments wieder aufgenommen, daß Art. 6 EGV zum Verbot aller Formen von Diskriminierung erweitert werden sollte⁵⁰.

Seit 1995 ist eine besondere Aktivität im Bereich der Bekämpfung von Rassismus innerhalb der europäischen Institutionen zu verzeichnen, die zur Entwicklung eines neuen Rahmens für Gemeinschaftsaktionen im Bereich des Kampfes gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit beigetragen hat. Unter Berücksichtigung der zahlreichen Entschlüsse des Parlaments gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit⁵¹ hat die Kommission einen Entwurf für einen Beschluß des Rates vorgelegt, in dem das Jahr 1997 zum Europäischen Jahr gegen Rassismus erklärt wurde⁵². 1997 wurde die Verordnung 1035/97 zur Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verabschiedet. Ziel und Aufgabe der Beobachtungsstelle besteht

⁴⁵ Abl. Nr. C 312/1 v. 23.11.1995.

⁴⁶ Abl. Nr. C 296/13 v. 10.11.1995.

⁴⁷ An der Kahn-Kommission hat jeweils ein Vertreter jedes Mitgliedstaates, zwei Mitglieder des Europäischen Parlaments, ein Vertreter der Europäischen Kommission sowie ein Vertreter des Europarates mit Beobachterstatus teilgenommen.

⁴⁸ KOM(95)0653 (Abl. Nr. C 250/96 v. 13.12.1995).

⁴⁹ Vgl. ebd.

⁵⁰ Vgl. Abl. Nr. C 308/140 v. 20.11.1995.

⁵¹ Vgl. z.B. Abl. Nr. C 150/127 v. 31.5.1993; Abl. Nr. C 342/19 v. 21.12.1993; Abl. Nr. C 323/154 v. 21.11.1994; Abl. Nr. C 126/76 v. 22. 6.1995.

⁵² Abl. Nr. C 308/140 v. 20.11.1995.

darin, "der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen über rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Phänomene auf europäischer Ebene im Rahmen der Zuständigkeiten der Gemeinschaft bereitzustellen"⁵³.

1998 hat die Kommission eine Mitteilung über einen Aktionsplan gegen Rassismus herausgegeben⁵⁴. Aufgabe des Aktionsplans ist die Einführung des "Mainstreaming"-Konzepts⁵⁵ zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die Vorbereitung legislativer Initiativen in diesem Bereich, die Entwicklung von Netzwerken, die Verstärkung des Informationsaustausches sowie Kommunikationsarbeit. Das Parlament hat darauf hingewiesen, daß der Aktionsplan wenig konkrete Vorschläge mit dazugehörigen Zielen, Terminen und Finanzierungsmöglichkeiten enthält und hat unter anderem die Kommission aufgefordert, möglichst bald einen Vorschlag für eine Richtlinie gegen die Rassendiskriminierung nach Art. 13 EGV vorzulegen⁵⁶.

4.2. ... aus Gründen einer Behinderung

Im EG-Vertrag vor der Amsterdamer Vertragsrevision war eine Diskriminierung nur aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 6 EGV a.F.) bzw. des Geschlechts (Art. 119 EGV a.F.) sowie in Bezug auf die Grundfreiheiten (freier Waren-, Personen-, Niederlassungs- und Dienstleistungsverkehr) im Gemeinsamen Markt bzw. Binnenmarkt (Art. 30, 48, 52 und 59 EGV a.F.) verboten. Ein Diskriminierungsverbot aus Gründen einer Behinderung bestand nicht.

Auch der EuGH hat den Schutz vor einer Diskriminierung aus Gründen einer Behinderung - im Gegensatz z.B. zur Gleichbehandlung der Geschlechter - bis jetzt in seiner Rechtsprechung nie als ein Grundrecht anerkannt. Man darf allerdings nicht vergessen, daß er nach Art. 6 Abs. 2 (ehemals F II) des Vertrages über die Europäische Union (EUV) verpflichtet ist, bei seiner Rechtsprechung die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Grundrechte, wie sie sich aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, zu achten. Da Diskriminierungen aus Gründen einer Behinderung nicht ausdrücklich in der EMRK erwähnt werden bzw. die einzelstaatlichen Verfassungsüberlieferungen und Rechtstraditionen sich in diesem Bereich erheblich voneinander unterscheiden, verwundert es nicht, daß der EuGH bislang nicht dazu beigetragen hat, daß das Prinzip der Nichtdiskriminierung behinderte Menschen erfaßt⁵⁷.

Das Parlament hat seit Anfang der neunziger Jahre wiederholt in seinen Entschlüssen darauf hingewiesen, daß "der Status der behinderten Menschen in den europäischen Verträgen dem des

⁵³ Ebd.

⁵⁴ KOM(98)0183 endg. (Abl. v. 9.4.1999).

⁵⁵ Darunter ist eine Einbindung des Grundsatzes der Chancengleichheit bzw. der Nichtdiskriminierung in sämtliche Konzepte bzw. Aufgabenbereiche der Gemeinschaft zu verstehen, siehe auch unten, 5.3.5.

⁵⁶ Abl. Nr. C 98/491 v. 9.4.1999.

⁵⁷ Dasselbe gilt auch für den Bereich der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Nur behinderte Menschen, die vom Begriff 'Arbeitnehmer' erfaßt werden, können den Schutz vor Diskriminierungen, den der EG-Vertrag gewährleistet, in Anspruch nehmen. Vgl. dazu Whittle, "Disability Discrimination and the Amsterdam Treaty", in: *European Law Review* 1998, S. 51 sowie EuGH v. 7.11.1996, Rs. 77/95-Züchner-Slg. 1997/359; EuGH v. 31.5.1989, Rs. 344/87-Betray-, Slg. 1989/1621.

'unsichtbaren Bürgers' gleichkommt⁵⁸ und daß "Menschenrechtsverletzungen gegen behinderte Menschen in der Form von Diskriminierungen aufgrund der Behinderung in allen Bereichen des täglichen Lebens überall in der Union stattfinden"⁵⁹.

Angeichts der Tatsache, daß "den behinderten Menschen, die im EG-Vertrag garantierten Rechte verweigert werden"⁶⁰, daß "die Rechtsvorschriften im EG-Vertrag behinderte Menschen benachteiligen"⁶¹, z.B. dadurch, daß bei der Harmonisierung der sozialen Rechte ihren besonderen Bedürfnissen nicht Rechnung getragen wird, sowie daß "der in den Verträgen vorliegende Rahmen für eine Regelung von Behindertenangelegenheiten auf Gemeinschaftsebene nur zu Maßnahmen in einem begrenzten Bereich einschlägiger Fragen zwingt"⁶² (z.B. im Bereich der Beschäftigung und der Berufsausbildung), hat das Parlament wiederholt die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, den EG-Vertrag zu revidieren, um eine Anti-Diskriminierungsklausel aufgrund von Behinderung einzuführen⁶³.

Die Notwendigkeit, die Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen einer Behinderung sowie die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte im Rahmen der Behindertenproblematik auf Gemeinschaftsebene zu thematisieren, ist von der Kommission erst im Weißbuch "Europäische Sozialpolitik - ein zukunftsweisender Weg für eine Union"⁶⁴, in welchem die Kommission ihre Absicht mitteilte, geeignete Instrumente zur Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte zu erarbeiten, anerkannt worden.

So wurden die Aktionsprogramme zugunsten behinderter Menschen (HELIOS) ausgearbeitet, um die institutionellen Vertreter auf den verschiedenen Ebenen stärker für die Rechte und die Probleme dieser Personengruppe zu sensibilisieren, einen Verhaltenskodex für die Durchführung von Programmen und Maßnahmen für diese Bevölkerungsgruppe (z.B. Überwachungssysteme, logistische und finanzielle Unterstützungsmaßnahmen) zu entwickeln und einen multilateralen Informations- und Erfahrungsaustausch zu fördern. Ziel dieses Programms war unter anderem die Einbeziehung der Probleme dieser Bevölkerungsschicht in einen breiteren Diskurs der Bekämpfung jedweder Form der Diskriminierung und Ausgrenzung.

4.3. ...aus Gründen des Alters

Vor der Vertragsrevision von Amsterdam war ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot aus Gründen des Alters in den Verträgen überhaupt nicht vorgesehen. Allerdings wäre es möglich, daß

⁵⁸ Abl. Nr. C 17/196 v. 22.1.1996.; Vgl. Noch dazu die Entschlüsseungen zu der sozialen Lage der behinderten Frauen (Abl. Nr. C 158/383 v. 26.6.1989), zu den Rechten von autistischen Personen (Abl. Nr. C 152/87 v. 27.5.1996) sowie zu den Rechten von geistig behinderten Menschen (Abl. Nr. C 284/49 v. 2.11.1992).

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Abl. Nr. C 17/196 v. 22.1.1996.

⁶¹ Ebd.

⁶² Abl. Nr. C 20/389 v. 20.1.1997.

⁶³ Vgl. z.B. Entschlüsseungen zu den Menschenrechten behinderter Menschen (Abl. Nr. C 17/196 v. 22.1.1996 bzw. Abl. Nr. C 20/389 v. 20.1.1997).

⁶⁴ KOM(94)0333 endg.

ältere Menschen durch eine weite Auslegung von einigen der Bestimmungen des EG-Vertrags erfaßt werden⁶⁵.

Erst Anfang der neunziger Jahre setzte sich zunehmend die Ansicht durch, daß es auch Aufgabe der Europäischen Union sei, den älteren Menschen einen gerechten Platz in der Gesellschaft sowie die uneingeschränkte Wahrnehmung ihrer staatsbürgerlichen Rechte zu gewährleisten, indem auch Diskriminierungen aus Gründen des Alters und die soziale Ausgrenzung älterer Menschen bekämpft werden.

Das Europäische Parlament hat zwar festgestellt, daß "die ältere Bevölkerung an der Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität und des Wohlstandes angemessen beteiligt ist"⁶⁶, jedoch hat es gleichzeitig auch darauf hingewiesen, daß "ältere Menschen von Diskriminierungen nicht nur im Erwerbsleben, sondern im Alltag im allgemeinen besonders betroffen sind"⁶⁷. Daher hat es wiederholt gefordert, daß "der Grundsatz der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung gemäß der Empfehlung Nr. 162 der ILO auf ältere Arbeitnehmer angewandt wird" und daß "gezielte positive Maßnahmen getroffen werden, um die Arbeitsbedingungen dieser Arbeitnehmergruppe zu verbessern"⁶⁸. Weiterhin hat es die Kommission bzw. die Mitgliedstaaten sowie die Unternehmen und Sozialpartner aufgefordert, "mit gutem Beispiel voranzugehen und bei der Einstellung ältere Arbeitnehmer nicht zu diskriminieren"⁶⁹ bzw. "einklagbare Rechte gegen Diskriminierungen am Arbeitsmarkt, insbesondere bei Stellensuche, Weiterbildung und Personalkürzungen, zu schaffen", "lebenslanges Lernen zu fördern" und "Fort-, Weiterbildungs-, Schulungs- und Umschulungsmaßnahmen auf die Bedürfnisse von älteren Arbeitnehmern abzustimmen sowie Bildungssysteme auch für nicht mehr im Arbeitsprozeß befindliche Personen zu öffnen"⁷⁰.

Seit der Vertragsrevision von Amsterdam ist das Parlament der Auffassung, daß "die Kommission basierend auf Art. 13 in Verbindung mit 137 EGV legislative Vorschläge zur Bekämpfung von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung aus Gründen des Alters vorlegen" sollte⁷¹.

Die Kommission hat durch die Unterbreitung von Vorschlägen für unverbindliche Rechtsakte, d.h., Empfehlungen und Erklärungen, versucht, zur Bekämpfung jeglicher in bezug auf das Alter bestehender Stereotypen beizutragen. Schwerpunkte waren dabei allerdings die Bereiche der Beschäftigung und der sozialen Sicherung, insbesondere die Erstellung von gemeinsamen Kriterien für ausreichende Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung⁷², die Annäherung der

⁶⁵ Solche Bestimmungen wären Art. 117 und 118 EGV a.F. (Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung), Art. 109p EGV a.F. (Gewährleistung eines hohen Beschäftigungsniveaus), Art. 126 und 127 EGV a.F. (Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden (beruflichen) Bildung), Art. 129 EGV a.F. (Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus).

⁶⁶ Entschließung zu 'Ältere Menschen im 21. Jhd. - Neue Lebensperspektiven' (EP Dok. Nr. A4-0160/99, weitergeleitet an Rat und Kommission am 19.4.1999).

⁶⁷ Ebd.

⁶⁸ Entschließung zu gemeinschaftlichen Aktionen zugunsten älterer Menschen (Abl. Nr. C 284/1469 v. 12.11.1990), zur Veranstaltung des Europäischen Jahres der älteren Menschen und der Solidargemeinschaft der Generationen (Abl. Nr. C 176/239 v. 13.7.1992), zum europäischen Arbeitsmarkt nach 1992 (Abl. Nr. C 241/51 v. 21.9.1992) sowie zu Maßnahmen zugunsten der älteren Menschen (Abl. Nr. C 77/24 v. 14.3.1994).

⁶⁹ Entschließung zu Maßnahmen zugunsten der älteren Menschen (Abl. Nr. C 77/24 v. 14.3.1994).

⁷⁰ Entschließung zu 'Ältere Menschen im 21. Jhd.- Neue Lebensperspektiven' (FN 58) sowie zu Maßnahmen zugunsten der älteren Menschen (Abl. Nr. C 77/24 v. 14.3.1994).

⁷¹ Ebd.

⁷² Vgl. Abl. Nr. L 245/46 v. 26.8.1992.

Ziele und Politiken im Bereich des sozialen Schutzes⁷³ sowie die Flexibilisierung der Regelungen für das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben⁷⁴. Auch in ihrem Weißbuch "Europäische Sozialpolitik - ein zukunftsweisender Weg für die Union" hat die Kommission als zu verfolgende Ziele die Förderung der Rolle und der Möglichkeiten der aktiven Rentner, sowie die Ausarbeitung von Lösungsansätzen bezüglich der Verbesserung der Situation älterer Frauen, des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und der Integration älterer isolationsgefährdeter Menschen aufgeführt⁷⁵.

4.4. ... aus Gründen der sexuellen Ausrichtung

Das Gemeinschaftsrecht konnte vor der Vertragsrevision von Amsterdam keinen Schutz vor einer Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung gewährleisten. Bisher existieren keine Vorschriften, die eine solche Diskriminierung verbieten.

Die Rechtsprechung des EuGH in diesem Bereich ist unterschiedlich. Im Fall *P gegen S und Cornwall City Council* hat der EuGH auf die Vorlagefrage eines englischen Gerichts entschieden, daß die Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207 dahingehend auszulegen ist, daß sie die Entlassung eines Arbeitnehmers verbietet, wenn der Grund der Entlassung darin besteht, daß der Arbeitnehmer sich einer Geschlechtsumwandlung unterziehen will. Unter einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Sinne dieser Richtlinie und Art. 141 EGV ist nach dem EuGH auch die Diskriminierung aufgrund von Transsexualität zu verstehen. Eine solche hinzunehmen würde nach dem EuGH bedeuten, die Würde und die Freiheit des Transsexuellen nicht zu respektieren, die das Gericht aber gerade schützen müßte⁷⁶.

Im Fall *Lisa Jacqueline Grant gegen South West Trains Ltd.*⁷⁷ dagegen hat der EuGH entschieden, daß die Weigerung eines Arbeitgebers für eine Person des gleichen Geschlechts, mit der der Arbeitnehmer eine feste Beziehung unterhält, Vergünstigungen zu gewähren, die als Teil des Arbeitsentgelts anzusehen sind, nicht gegen Art. 141 EGV (damals Art. 119 EGV) und die Richtlinie 75/117/EWG verstößt, selbst wenn solche Vergünstigungen für Personen des anderen Geschlechts, mit denen der Arbeitnehmer eine feste Beziehung unterhält, gewährt werden. Diese stark kritisierte Entscheidung des Gerichtshofs folgte nicht den Anträgen des Generalanwaltes, was selten vorkommt, und wurde im Plenum getroffen, was darauf schließen läßt, daß das Gericht sich uneinig war.

Interessant in diesem Zusammenhang ist aber der Hinweis des Gerichts auf den neuen Art. 13 EGV, der zum Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht in Kraft war. Unmittelbar im Anschluß an die Feststellung, daß Art. 119 EGV nicht erweiternd dahingehend auszulegen sei, daß er auch die sexuelle Orientierung erfaßt, führt der EuGH aus:

"Somit kann die Bedeutung dieses Artikels ebenso wie die jeder anderen Vorschrift des Gemeinschaftsrechts nur unter Berücksichtigung seines Wortlauts und seines Zwecks sowie seiner Stellung im System des Vertrages und des rechtlichen Zusammenhangs, in den er sich einfügt, bestimmt werden. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich aber, daß das Gemeinschaftsrecht

⁷³ Vgl. Abl. Nr. L 245/49 v. 26.8.1992.

⁷⁴ Vgl. Abl. Nr. C 188/1 v. 10.7.1993.

⁷⁵ Vgl. dazu KOM(94)0333 endg.

⁷⁶ RS C-13/94, Slg. 1996 I, S. 2143, Rz.22.

⁷⁷ RS C-249/96, Slg. 1996 I, S. 621.

bei seinem gegenwärtigen Stand (Hervorhebung durch den Autor) eine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nicht erfaßt.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß der am 2. Oktober 1997 unterzeichnete Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäischen Union, (...) die Einfügung eines Artikels 6a (jetzt Art. 13, Anm. des Autors) in den EG-Vertrag vorsieht, der es nach dem Inkrafttreten dieses Vertrages dem Rat ermöglichen wird, unter bestimmten Voraussetzungen (...) die zur Beseitigung verschiedener Formen von Diskriminierungen, insbesondere derjenigen aufgrund der sexuellen Ausrichtung, geeignete Vorkehrungen zu treffen."

In Anbetracht dieser Ausführungen ist nicht auszuschließen, daß ein ähnlicher Fall nach dem jetzigen Stand des Vertrages anders entschieden würde. Insbesondere könnte Art. 141 EGV nunmehr im Lichte des Art. 13 EGV ausgelegt werden und auch solche Diskriminierungen verbieten, die sich wegen der sexuellen Orientierung und daher nur indirekt wegen des Geschlechts ergeben.

Das Europäische Parlament hat die Gleichbehandlung aller EU-Bürger und Bürgerinnen ungeachtet ihrer sexuellen Orientierung stets unterstützt. Schon im Jahr 1984 hat der Ausschuß für soziale Angelegenheiten einen Bericht über Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund der sexuellen Orientierung erstellt, der die Kommission aufforderte, diese Form der Diskriminierung im EG-Recht zu verbieten⁷⁸. 1994 wurde der "Roth-Bericht" verabschiedet, der die Diskriminierungen gegen Schwule und Lesben in der EU detailliert aufzeigte⁷⁹. Diesem folgte eine Entschließung des Parlamentes, in der es feststellte, daß "die Europäische Gemeinschaft zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ohne Ansehen der sexuellen Orientierung einer Person in allen bereits verabschiedeten und künftig zu verabschiedenden Rechtsvorschriften verpflichtet ist"⁸⁰. Es forderte die Gemeinschaftsorgane auf, "im Rahmen der für 1996 geplanten institutionellen Reform die Schaffung einer Europäischen Einrichtung vorzubereiten, die die Durchsetzung der Gleichbehandlung ohne Ansehen von (...) Geschlecht oder sexueller Orientierung sicherstellen kann"⁸¹.

Innerhalb der nächsten Jahre hat das Parlament zahlreiche Entschließungen verabschiedet, in denen die Aufhebung von Diskriminierung und Ungleichbehandlung von Homosexuellen gefordert wurde⁸².

4.5. ... aus Gründen des Geschlechts

Die Gemeinschaft verfügt über ein vollständiges Instrumentarium zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts auf dem Gebiet des Erwerbslebens. Schon in den Gründungsjahren hat der Grundsatz der Gleichheit des Entgelts durch Art. 119 EGV Eingang in die

⁷⁸ Report for the Committee on Social Affairs and Employment on Sexual Discrimination at the workplace (Squarcialupi), Dokument des EP Nr. 1-1358/84 v. 13.2.1984.

⁷⁹ Equal rights for homosexuals and lesbians in the EC ("Roth-Report"), Dokument des EP Nr. A3-0028/94.

⁸⁰ Entschließung zur Gleichberechtigung von Schwulen und Lesben in der EG (Abl. Nr. C 61/40 v. 28.2.1994).

⁸¹ Ebd.

⁸² Vgl. z.B. Entschließungen zur Achtung der Menschenrechte in der EU 1994 bzw. 1995 (Abl. Nr. C 320/36 v. 28.10.1996 bzw. Abl. Nr. C 132/31 v. 28.4.1997).

EG-Rechtsordnung gefunden. In den darauffolgenden Jahren wurde dieser Grundsatz durch die Rechtsprechung des EuGH zu einem grundrechtsartigen Recht ausgebaut⁸³.

Die Gewährleistung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Geschlechter reicht von der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts und der Schaffung gleicher Bedingungen für Männer und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur beruflichen Bildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen über die Gleichbehandlung der Geschlechter im Bereich der gesetzlichen bzw. betrieblichen Systeme der sozialen Sicherheit bis hin zur Umkehr der Beweislast im Falle einer Diskriminierung und den Maßnahmen positiver Diskriminierung zur Förderung des unterrepräsentierten Geschlechts.

Das Parlament hat sich im Laufe der Jahre wiederholt für die Unterstützung der Rechte und der Menschenwürde der Frauen sowie für die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen bzw. ihres Mißbrauchs und ihrer sexuellen Ausbeutung eingesetzt⁸⁴. Weiterhin hat es die Kommission aufgefordert, geeignete Maßnahmen in den Bereichen der Neugestaltung der Arbeitszeit, der Ausarbeitung von Kinderbetreuungsmethoden und der beruflichen Wiedereingliederung von Frauen nach der Kindererziehung zu ergreifen, um damit eine echte Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen zu ermöglichen und eine substantielle Gleichbehandlung und Chancengleichheit zu erzielen.

4.6. ... aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung

Der EG-Vertrag hatte bis zur Revision von Amsterdam den Fall der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung in seinen Bestimmungen nicht vorgesehen. Auch die Gesetzgebung der Gemeinschaft hat sich nie ausdrücklich mit dieser Thematik befaßt.

Das Parlament hat allerdings sehr früh in seinen zahlreichen Entschlüssen zu Rassismus und Ausländerfeindlichkeit auf den Zusammenhang zwischen den rassistisch motivierten Vorurteilen bzw. der Ausländerfeindlichkeit und den Formen religiöser Intoleranz hingewiesen. Deshalb hat es wiederholt die Mitgliedstaaten, den Rat und die Kommission aufgefordert, bei der Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus der Diskriminierung religiöser Minderheiten besondere Aufmerksamkeit zu widmen⁸⁵.

⁸³ Vgl. EuGH v.8.4.1976, Rs.43/75-Defrenne I-, Slg. 1976/455; EuGH v. 15.6.1978, Rs.149/77-Defrenne III-, Slg. 1978/1365.

⁸⁴ Vgl. Entschlüssen zur Gewalt gegen Frauen (Abl. Nr. C 176/73 v. 14.7.1986), zur Pornographie (Abl. Nr. C 20/546 v. 24.1.1994), zu den Freiheiten und Grundrechten der Frauen (Abl. Nr. C 205/489 v. 25.7.1994).

⁸⁵ Vgl. Entschlüssen zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus (Abl. Nr. C 342/19 v. 20.12.1993 bzw. Abl. Nr. C 323/154 v. 21.11.1994).

5. Art. 13 EGV: Ein Neubeginn bei der Bekämpfung von Diskriminierungen - Optionen und Perspektiven für seine Umsetzung

5.1. Grundlegende Instrumente und Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf Gemeinschaftsebene

Die Gemeinschaft ist nicht zum ersten Mal mit der schwierigen Auswahl von angemessenen und geeigneten Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und ihrer Wirksamkeit konfrontiert. Die Gewährleistung des Schutzes vor Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts (z.B. Chancengleichheit, Entgeltgleichheit) sowie im Rahmen der Ausübung der Grundfreiheit der Freizügigkeit seit den Gründungsjahren hat dazu beigetragen, daß die Gemeinschaft schon Erfahrungen im Bereich der praktischen Umsetzung von Diskriminierungsverboten gesammelt hat.

Folgende Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen sind auf europäischer Ebene grundsätzlich verfügbar:

- Verbindliche Rechtsakte gemäß Art. 249 EGV (ehemals Art. 189 EGV): Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen;
- Unverbindliche Rechtsakte (sog. "soft law"), z.B. Empfehlungen, Erklärungen, Beschlüsse);
- Aktionsprogramme und Vergabe von Fördermitteln;
- "Mainstreaming-Ansätze".

Es wird einer Kombination all dieser Maßnahmen bedürfen, um langfristig wirksam gegen Diskriminierungen vorzugehen. Eine Veränderung der Rechtslage alleine kann zwar im Einzelfall sehr hilfreich sein, weil der Betroffene sich gegen spezielle diskriminierende Praktiken wehren kann, in dem er Gerichte anruft. Diskriminierung fängt aber im Kopf an. Es muß daher auch eine Veränderung im Bewußtsein der Menschen stattfinden, damit Diskriminierungen so weit wie möglich gar nicht erst entstehen oder, wenn sie erkannt werden, ohne Rechtsstreit beendet werden können. Dazu können unverbindliche Rechtsakte mit Symbolcharakter beitragen, insbesondere aber Aktionspläne und Förderprogramme und "Mainstreaming-Strategien".

Art. 13 EGV ermöglicht grundsätzlich jede Art von Maßnahme. Da sich die Gemeinschaft aber dabei im Rahmen ihrer Befugnisse, bzw. im Rahmen ihres Aufgabenbereichs- je nach Auslegung (vgl. oben 3.4.) - bewegen muß, hängt die Qualität der Maßnahme wesentlich von den Möglichkeiten ab, die der Gemeinschaft durch den EGV gegeben sind. Ferner hängt sie natürlich von den spezifischen Notwendigkeiten im jeweiligen Bereich ab.

Verbindliche Rechtsakte mit Diskriminierungsverboten sind zwar wünschenswert, aber sie setzen aufgrund der erforderlichen Einstimmigkeit nicht nur einen starken politischen Willen seitens der Mitgliedstaaten voraus, sondern nach der strengen Auslegung auch die ausdrückliche Ermächtigung in dem jeweiligen Bereich durch den EGV (dazu oben 3.4).

Die Funktion der unverbindlichen Rechtsakte besteht darin, die öffentliche Meinung und die Verantwortlichen auf nationaler bzw. europäischer Ebene zu sensibilisieren, sowie gegen soziale Probleme und diskriminierende Verhaltensweisen zu demonstrieren und die Notwendigkeit der Erarbeitung von Maßnahmen und der Durchführung von Aktionen aufzuzeigen. Auf diese Weise

tragen sie zur Festlegung und Definition der Ziele und Aufgaben auf Gemeinschaftsebene sowie zur Legitimierung einer zukünftigen gemeinschaftlichen Intervention in den betroffenen Gebieten bei. Somit wird nicht nur der Weg für verbindliche Maßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt geebnet, sondern auch die Mitgliedstaaten werden angeregt, angemessene Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen⁸⁶.

Unverbindliche Rechtsakte stellen also einen Mittelweg dar, da sie den Mitgliedstaaten Freiraum bezüglich der Auswahl und des Ausmaßes der Maßnahmen erlauben, die Flexibilität im Bereich der Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken fördern, sowie den einzelstaatlichen Rechtstraditionen und kulturellen Unterschieden Rechnung tragen. Da sie also mit dem Subsidiaritätsprinzip kompatibel sind und keine Souveränitätseinbuße für die Mitgliedstaaten mit sich bringen, werden sie von den Mitgliedstaaten eher akzeptiert. Die Wirkung von unverbindlichen Rechtsakten ist allerdings nicht unmittelbar erkennbar und es hängt nach deren Erlaß auch weiter von den Mitgliedstaaten ab, ob sie eine effektive Anti-Diskriminierungspolitik durchführen oder nicht.

Aktionsprogramme und die Vergabe von Fördermitteln können praktische Hilfen zur Verbesserung der Lebenssituation der Betroffenen sein und ein Zeichen, daß die Gemeinschaft sich tatsächlich für die Belange der diskriminierten Menschen einsetzt, und damit einen sehr wichtigen Beitrag leisten. Der "Mainstreaming-Ansatz" ergänzt dies durch die Aufnahme der Anti-Diskriminierungspolitik in alle Rechtsbereiche (dazu unten 5.3.6.).

5.2. Grundsätzliche Überlegungen zur Auswahl der Art der Maßnahmen

Da eine ganze Reihe verschiedener Maßnahmen möglich ist, muß überlegt werden, welche am besten geeignet sind. Um dies festzustellen, kann man von folgenden Überlegungen ausgehen⁸⁷:

- Durch welche Maßnahmen kann die Gemeinschaft einen Mehrwert erzielen?
- Welche Fragen sind zentral und vordringlich zu behandeln?
- Ist die Lösung angemessen und realisierbar?

Unter "Mehrwert" wird der Nutzen verstanden, der über die Verbesserung der Lebensbedingungen der betroffenen Menschen hinaus entsteht. Für die Gemeinschaft können sich Anti-Diskriminierungsmaßnahmen vorteilhaft auswirken. So kann insbesondere das Funktionieren des Binnenmarktes durch das Vorhandensein von genügend qualifizierten und flexiblen Arbeitskräften verbessert werden. Um dies sicherzustellen, muß die europäische Gesellschaft dafür sorgen, daß niemand aus dem Erwerbsleben ausgegrenzt wird, sondern seinen Fähigkeiten nach auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt werden kann⁸⁸. Ferner kann ein Mehrwert durch das Bewußtsein entstehen, daß die EU sich für die Belange diskriminierter Menschen einsetzt, weil dadurch die Identifikation

⁸⁶ Vgl. Bell, *EU Anti-Discrimination Policy*, S. 14 ff.

⁸⁷ Vgl. Niven, "Bekämpfung der Diskriminierungen", in: *Article 13 - Anti-Discrimination: the way forward*, S.93f.

⁸⁸ Flynn, "Wien – ein Neubeginn im Kampf gegen Diskriminierungen", in: *Article 13 - Anti-Discrimination: the way forward*, S. 127.

mit der europäischen Idee gesteigert und das Konzept der europäischen Staatsbürgerschaft gestärkt wird⁸⁹. Weiterhin sollte darauf geachtet werden, daß die Maßnahmen der Gemeinschaft diejenigen Institutionen, die bereits im Kampf gegen Diskriminierung engagiert sind, wirklich unterstützen und auch insoweit ein Mehrwert erzielt wird.

Um die Art und Weise und den Schwerpunkt der Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene festzulegen, ist es nötig, daß die Gemeinschaft sich frühzeitig ein klares Bild verschafft, welchen zentralen Fragen auf dem Gebiet der Anti-Diskriminierungspolitik sie hohe Priorität beimißt. Zu diesem Zweck ist eine gründliche Analyse der Situation bezüglich aller Formen der Diskriminierung innerhalb der Gemeinschaft sowie des Niveaus der einzelstaatlichen Anti-Diskriminierungspolitik unerlässlich.

Gemeinschaftliche Politiken und Aktionen können nur dann richtig geplant werden, wenn alle Dimensionen der zu behandelnden Probleme bekannt sind. Es muß daher sichergestellt werden, daß der Gemeinschaft alle notwendigen Informationen über die Situation der benachteiligten Gruppen und die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten bereits zu deren Verbesserung ergriffen haben, bekannt sind. Hierzu kann auf die Erfahrungen der Nichtregierungsorganisationen zurückgegriffen werden.

Ferner muß bei der Planung der Maßnahmen der unterschiedlichen Situation in den Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden, insbesondere müssen historischen Gegebenheiten und Traditionen berücksichtigt werden. Außerdem muß die Gemeinschaft das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EGV im Sinne des "Protokolls zum Amsterdamer Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit"⁹⁰ stets im Auge behalten, wonach Maßnahmen der Gemeinschaft nur gerechtfertigt sind,

- wenn der Bereich transnationale Aspekte aufweist, die durch Maßnahmen der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend geregelt werden können,
- wenn alleinige Maßnahmen der Mitgliedsstaaten oder ein Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des Vertrages (z.B. Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedsstaaten erheblich beeinträchtigen würde und
- wenn Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.

5.3. Strategische Optionen der Umsetzung von Art. 13 EGV

5.3.1. Aufstellung des Prinzips der Nichtdiskriminierung

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung den Begriff der Diskriminierung zwar definiert (vgl. oben 2.1), dennoch herrschen in den Mitgliedsstaaten weiterhin verschiedene Auffassungen darüber vor, was Diskriminierung bedeutet und ob sie hinzunehmen ist oder nicht. So erkennen einige Mitgliedstaaten beispielsweise gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften rechtlich an und gewähren

⁸⁹ So auch ein Arbeitsdokument des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlamentes vom 5.2.1999 "Ein Aktionsrahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung auf EU-Ebene auf der Grundlage von Artikel 13 des Vertrages von Amsterdam", S. 3, 5.

⁹⁰ Abl. Nr. C 340/105 v. 10.11.1997; siehe dazu Allen, a.a.O., S. 83.

ihnen Schutz, in anderen ist noch nicht einmal das Problembewußtsein und die Akzeptanz sehr weit entwickelt⁹¹.

Der beste Ausgangspunkt für die effektive Umsetzung des Artikel 13 wäre daher die Aufstellung eines allgemein gültigen Prinzips der Nichtdiskriminierung, das die in Art. 13 genannten Gründe aufzählt. Dies könnte im Rahmen der Aufstellung eines eigenen Grundrechtskatalogs der EU geschehen, die der Europäische Rat auf seine Tagung im Juni 1999 in Köln für die nächste Regierungskonferenz beschlossen hat.

Dadurch würde gewährleistet, daß auch diejenigen Staaten das Prinzip der Nichtdiskriminierung als Grundrecht oder Staatsziel anerkennen, die ein solches bisher nicht in ihrer Verfassung verankert haben. Gleichzeitig müßte eine allgemeingültige gesetzliche Definition der Begriffe geschaffen werden. Außerdem würde das vereinheitlichte Prinzip der Nichtdiskriminierung die Einführung des Mainstreaming-Ansatzes in allen Gemeinschaftspolitiken erleichtern und fördern.

5.3.2. Verbindliche Rechtsakte mit Diskriminierungsverboten

Unmittelbar anwendbare Diskriminierungsverbote stellen eine der schärfsten Waffen gegen Diskriminierungen dar. Dabei ergibt sich die Frage, ob ein horizontaler Ansatz in dem Sinne, daß alle diskriminierten Gruppen erfaßt werden, im Rahmen einer allgemeinen Diskriminierungs-Rahmenrichtlinie zu bevorzugen ist oder eher Einzelsituationen mittels Einzelrichtlinien behandelt werden sollten. Für einen horizontalen Ansatz spricht, daß damit sichergestellt würde, daß alle in Artikel 13 genannten Gruppen den gleichen Schutz genießen würden und sich Verbesserungen für alle zum gleichen Zeitpunkt ergeben. Für einen sektoralen Ansatz spricht dagegen, daß damit besser auf die spezifischen Notwendigkeiten der benachteiligten Gruppen eingegangen werden kann und detaillierter Bestimmungen getroffen werden können.

Die Kommission scheint beiden Ansätzen nachzugehen. Sie plant zum einen eine Rahmenrichtlinie im Bereich der Beschäftigung, die allgemein alle Formen der Diskriminierung am Arbeitsplatz behandelt. Dies wird schon beachtliche Auswirkungen haben, weil Beschäftigung ein Gebiet ist, das "die Hauptgarantie gegen soziale Ausgrenzung und somit für die volle Einbeziehung des einzelnen in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben sowie für den Genuß der Grundrechte und -freiheiten darstellt" und in dem "alle Formen und Gründe für Diskriminierungen existieren"⁹². Hierfür findet sich auch eine ausdrückliche Kompetenz im EGV, nämlich Art. 13 in Verbindung mit Art. 137.

Ferner wurde im Aktionsplan gegen Rassismus angekündigt, daß ein Entwurf für eine Richtlinie, die sich speziell mit der Frage der Rassendiskriminierung befaßt, bis Ende 1999 vorgelegt werden wird. Diese Richtlinie wird über den Arbeitsplatz hinausgehend auch andere Bereiche erfassen, wie z.B. die Bereiche des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs (Art. 28 ff., bzw. 49 ff. EGV) und des Gesundheits- und Unterrichtswesens (Art. 152 bzw. Art. 149 f. EGV)⁹³.

⁹¹ Siehe dazu: "Equality for Lesbians and Gay Men, A Relevant Issue in the Civil and Social Dialogue"; IGLA Europe 1998.

⁹² Flynn, a.a.O., S. 129.

⁹³ Vgl. Flynn, a.a.O., S. 129.

Das Europäische Parlament hat die Kommission in der Entschließung zum Thema "Ältere Menschen im 21. Jahrhundert – Neue Lebensperspektiven"⁹⁴ aufgefordert, auf der Grundlage von Art. 13 und 137 EGV auch legislative Vorschläge zur Bekämpfung von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung aus Gründen des Alters vorzulegen.

Fraglich ist, wie weit solche Richtlinien gehen können. Kein Zweifel besteht daran, daß der Gemeinschaft die Kompetenz für den Bereich der Beschäftigung auf der Grundlage von Art. 137 Abs. 2 EGV zukommt. Für die anderen wichtigen Bereiche der sozialen Sicherheit, der Bildung und Ausbildung, des Wohnungs- und Gesundheitswesens fehlt es der Gemeinschaft nach dem gegenwärtigen Stand der Verträge möglicherweise an der Kompetenz. Hier kommt es maßgeblich auf die Auslegung des Art. 13 EGV an (vgl. oben, 3.4.).

Als Muster für eine Diskriminierungs-Rahmenrichtlinie könnten die Gleichbehandlungsrichtlinien⁹⁵ fungieren, die Bestimmungen zur Anwendung von wirksamen Rechtsmitteln im Fall der Nichteinhaltung des Grundsatzes der Chancengleichheit beinhalten sowie die Möglichkeit vorsehen, daß ein Arbeitnehmer in so einem Fall seine Rechte gerichtlich geltend machen kann. Obwohl die Gleichbehandlungsrichtlinien einen sehr wichtigen Ansatz bei der Ausarbeitung einer umfassenden Diskriminierungs-Rahmenrichtlinie darstellen, sollten die Schwächen der gemeinschaftlichen Gesetzgebung im Bereich der Gleichbehandlung der Geschlechter vermieden werden. Es ist nämlich festgestellt worden, daß die Richtlinien in manchen Mitgliedstaaten nicht dazu geführt haben, daß der Einzelne besser vor Diskriminierung geschützt wird⁹⁶.

Ein Grund dafür ist, daß in einigen Mitgliedstaaten extrem hohe Prozeßkosten und eine zu erwartende lange Verfahrensdauer davor zurückschrecken lassen, einen Rechtsstreit zu beginnen. Im Grunde genommen müßte die EU-Gesetzgebung hier eingreifen, um eine praktische Durchsetzung der Rechte zu ermöglichen. Dabei ergibt sich dann aber das Problem, ob dafür noch eine Zuständigkeit gegeben ist, denn das Prozeßrecht und die Justizeinrichtungen sind an sich Angelegenheiten der Mitgliedstaaten. Der EuGH hat allerdings entschieden, daß das Recht auf Zugang zur Justiz ein Allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrecht ist und daher nicht allein im Ermessen der Mitgliedsstaaten stehen kann⁹⁷. So hatte der Gerichtshof auch schon vor Erlaß der Richtlinie 97/80/EG, die die Beweislastumkehr in Diskriminierungsfällen fordert, in die nationalen Prozeßordnungen eingegriffen und Regeln dafür aufgestellt, wann der Arbeitgeber beweisen muß, daß keine Diskriminierung vorlag⁹⁸. Zumindest dies müßte auch für die neue Anti-Diskriminierungsgesetzgebung möglich sein. Daneben muß geprüft werden, ob auch Interessenverbänden ein Klagerecht eingeräumt werden kann, da es diesen viel leichter möglich ist, einen möglicherweise langwierigen und nervenaufreibenden Prozeß zu führen. Ferner muß sichergestellt sein, daß in allen Mitgliedsstaaten ausreichende Möglichkeiten finanzieller

⁹⁴ EP Dok. Nr. A4-0160/99 vom 16.4.1999, weitergeleitet an die Kommission und den Rat am 19.4.1999.

⁹⁵ Damit sind hauptsächlich die Richtlinie 76/207/EWG zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, Berufsausbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen, die Richtlinie 75/117/EWG über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen sowie die Richtlinie 79/7/EWG zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit gemeint.

⁹⁶ Vgl. Bell, *EU Anti-Discrimination Policy*, a.a.O., S. 19.

⁹⁷ RS 222/86 – UNECTPF v. Heylens – Slg.1987, 4097.

⁹⁸ Z.B. RS 109/88 – Danfoss -, Slg.1989, 3199; RS 127/92 – Enderby -, Slg. 1993 I, 5535.

Unterstützung für Prozesse bereitstehen, da gerade Menschen, die diskriminiert werden nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen.

Außer den EG-Gleichbehandlungsrichtlinien können die Vorschläge des Europarates, der Vereinten Nationen und der Nichtregierungsorganisationen sowie auch die einzelstaatliche Gesetzgebung im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierungen⁹⁹ bei der Ausarbeitung einer Anti-Diskriminierungs-Rahmenrichtlinie als Vorbild dienen.

In der Literatur wird die Ansicht vertreten, daß nicht nur Rahmenrichtlinien sondern auch Einzelrichtlinien nach dem Ansatz der Mindestharmonisierung ausgearbeitet werden sollten, indem breit angelegte Grundsätze formuliert werden und die unvermeidbaren zahlreichen Ausnahmen den Mitgliedsstaaten nach dem Subsidiaritätsprinzip zur Entscheidung überlassen werden sollten. Auf diese Weise wird Rücksicht auf die verschiedenen einzelstaatlichen (Rechts-)Traditionen, sowie auf die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, wie auch auf die kulturellen Unterschiede genommen und daher die breite Akzeptanz der Maßnahmen sichergestellt¹⁰⁰.

Die Mitgliedstaaten sollten dazu angehalten werden, unabhängige Verwaltungsbehörden einzurichten, die mit der Sicherstellung der finanziellen und rechtlichen Unterstützung von diskriminierten Individuen beauftragt sind. Solche Körperschaften haben in den Staaten, in denen sie bereits bestehen, teilweise sehr effizient zur praktischen Durchsetzung der einzelstaatlichen wie gemeinschaftlichen Gesetzgebung auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung beitragen¹⁰¹.

In Fällen besonders schwerer Diskriminierungen sollten auch strafrechtliche Sanktionen vorgesehen werden, um zu verdeutlichen, daß die Gesellschaft dies nicht hinnimmt und um solche Verhaltensweisen für die Zukunft möglichst auszuschließen. Hierbei liegt die Zuständigkeit allerdings wohl allein bei den Mitgliedsstaaten.

5.3.3. Chancengleichheit und Aufklärung im Bildungssystem

Die Motive, die hinter den Diskriminierungen stehen, meist Vorurteile und Ängste, sind im Bewußtsein oder im Unterbewußtsein der Menschen verwurzelt. Da das Bewußtsein sich nicht einfach durch Normen verändern läßt, muß außer einer Veränderung der Gesetzgebung versucht werden, im gesellschaftlichen Leben mehr Verständnis und Akzeptanz für die benachteiligten Gruppen zu schaffen. Dabei kommen insbesondere dem Bildungssystem und den Medien eine besondere Rolle zu.

Der Kampf gegen Diskriminierungen muß durch das Bildungssystem gefördert werden, indem zum einen die Chancengleichheit innerhalb des Bildungssystems garantiert wird, und zum anderen im

⁹⁹ Vgl. dazu Wrench, *Europäisches Kompendium beispielhafter Praktiken zur Prävention von Rassismus am Arbeitsplatz* 1998.

¹⁰⁰ Vgl. dazu Taylor, "Politische Instrumente auf Gemeinschaftsebene-Bericht über Workshop 3", in: *Article 13*, S. 117; Whittle, a.a.O., S. 57.

¹⁰¹ Solche Institutionen existieren schon in einigen der Mitgliedstaaten, wie z.B. der Ombudsman für Ethnische Diskriminierung (DO) in Schweden, Centre pour l' Egalité des chances et la Lutte contre le Racism in Belgien, Commission for Racial Equality (CRE) in Großbritannien. Ausführlicher dazu bei Bell, *EU-Anti-Discrimination Policy*, S. 27-29.

Rahmen der Lerninhalte die Gleichheitsidee verbreitet wird und Vorurteile bekämpft werden¹⁰². Allerdings liegt dies primär in den Händen der Mitgliedstaaten, die für die Bildungssysteme verantwortlich sind. Die Gemeinschaft kann hier gemäß Art. 149 EGV nur die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern, in dem sie Fördermaßnahmen und Empfehlungen erläßt. Daran dürfte sich auch nach Inkrafttreten von Art. 13 EGV nichts ändern, da das ausdrückliche Verbot jeglicher Harmonisierung von Rechtsvorschriften des Art. 149 Abs. 4 EGV unterlaufen würde, wenn Art. 13 dies ermöglichte. Die Aussage trifft jedenfalls hinsichtlich der Bildungsinhalte zu (dazu oben, 3.4).

5.3.4. Informationsverbreitung und Zusammenarbeit

Um die Öffentlichkeit und die Verantwortlichen in Politik und Gesellschaft für die Problematik zu interessieren, ist die Verbreitung und Vermittlung von spezifischen Informationen über diskriminierende Praktiken und Verhaltensweisen erforderlich. Insbesondere sollten dabei jene Institutionen angesprochen werden, die dazu beitragen können, Diskriminierungen zu verhindern (staatliche Stellen, Gewerkschaften, Arbeitgeber, Vereine und Verbände)¹⁰³.

Um dieses Ziel zu erreichen, sind Informationskampagnen zum Abbau von Diskriminierungen und Vorurteilen durch die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten unerlässlich¹⁰⁴.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit den anderen Verantwortlichen auf allen Ebenen, die sich im Kampf gegen Diskriminierungen engagieren, hinzuweisen. Durch die Ausweitung und Verbesserung der Informationstätigkeiten, den Transfer von Know-How und den Austausch von Erkenntnissen kann die interinstitutionelle Kommunikation intensiviert und die Zusammenarbeit abgestimmt, ein gemeinsamer Pool an Kenntnissen geschaffen, die gegenseitige Unterstützung ausgebaut und schließlich ein besseres und effizienteres Konzept optimaler Verfahren zur Bekämpfung von Diskriminierungen erarbeitet werden¹⁰⁵.

5.3.5. Positive Diskriminierung

Positive Diskriminierung (*affirmative* oder *positive action*) ist eine effiziente Methode zur Bekämpfung von Diskriminierungen, denn die rechtliche Gleichstellung allein reicht in der Regel nicht

¹⁰² Vgl. Heymann-Doat, a.a.O., S. 90.

¹⁰³ Das Parlament hat wiederholt in seinen Entschlüssen die Mitgliedstaaten aufgefordert, "ihre Sozialarbeiter, Polizei und sonstigen Justizbeamten so auszubilden, daß sie zur Bekämpfung von Diskriminierungen beitragen" bzw. "spezielle Ausbildungsprogramme für Beamte insbesondere im Polizei- und Justizbereich einzuführen, um Toleranz und Verständnis (...) zu fördern und ein diskriminierendes Vorgehen zu verhindern" (Abl. Nr. C 308/140 v. 20.11.1995).

¹⁰⁴ Vgl. z.B. die Kampagne "Europäisches Jahr gegen Rassismus". Das Parlament hat wiederholt die wichtige Rolle betont, die die Medien spielen können, "um sich Haß und (...) Vorurteilen zu widersetzen sowie Toleranz und Solidarität zu fördern" (Abl. Nr. C 308/140 v. 20.11.1995).

¹⁰⁵ Vgl. z.B. die Zusammenarbeit der EU mit dem Europarat. Die Europäische Kommission ist bei den laufenden Beratungen zur Verankerung eines allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes in einem weiteren Zusatzprotokoll zur EMRK als Beobachter vertreten. Auch in der im Rahmen des Europarates eingerichteten 'European Commission against Racism and Intolerance' sind alle EU-Mitgliedstaaten sowie die Europäischen Institutionen um eine koordinierte Zusammenarbeit mit dem Europarat bemüht.

aus, um auch die faktische Gleichstellung zu gewährleisten. Durch sogenannte *positive action* werden daher bestimmte Bevölkerungsgruppen, die in einem speziellen Bereich unterrepräsentiert sind, in diesem bevorzugt behandelt.

Bislang sind Maßnahmen der positiven Diskriminierung hauptsächlich im Bereich der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, und zwar zur Gewährleistung der Gleichbehandlung und Chancengleichheit der Geschlechter im Erwerbsleben vorgenommen worden. Man kann zwei verschiedene Formen der positiven Diskriminierung unterscheiden. Zum einen gibt es Maßnahmen, die benachteiligte Gruppen unterstützen, indem Beobachtungsstellen, Ausschüsse und Arbeitsgruppen in staatlichen Verwaltungen, Gewerkschaften, Wirtschafts- und Berufsverbänden eingerichtet werden. Zum anderen gibt es die positive Diskriminierung im engeren Sinne, die Bestimmungen aufstellt, wonach Angehörigen unterrepräsentierter Gruppen ein Vorzug eingeräumt wird oder Quotenregelungen eingeführt werden. Seit der Vertragsrevision von Amsterdam bestimmt Art. 141 Abs. 4 EGV nun ausdrücklich:

"Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit *des unterrepräsentierten Geschlechts* (Hervorhebung durch den Autor) oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen."

Diese Formulierung erscheint als Folge der "Kalanke-Rechtsprechung" des EuGH¹⁰⁶. In diesem Fall hatte der Gerichtshof entschieden, daß ein nationales Gesetz, das einer Frau automatisch den Vorrang bei einer Beförderung einräumt, wenn außer ihr ein gleich qualifizierter Mann in Frage kommt und Frauen in dem Bereich weniger als die Hälfte des Personals auf der Ebene darstellen, gegen Art. 2 Abs. 4 der Gleichbehandlungsrichtlinie¹⁰⁷ verstößt. Im Fall Marschall¹⁰⁸ dagegen entschied der EuGH, daß kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz vorliegt, wenn eine Regelung wie im Fall Kalanke vorliegt, die aber eine Ausnahmemöglichkeit vorsieht, wenn bestimmte Gründe für die Beförderung des Mannes vorliegen. Das Gericht stellte im diesem Fall fest, daß Männer bei gleicher Qualifizierung tendenziell bevorzugt werden, weil Vorurteile und Stereotypen über die Rolle und Kapazitäten der Frau in der Arbeitswelt bestehen. Um die dadurch entstehenden Nachteile auszugleichen, könne eine solche Regelung getroffen werden, vorausgesetzt, eine Ausnahmemöglichkeit sei vorgesehen. Dieser Rechtsprechung ist zuzustimmen. Ohne eine Ausnahmeregelung besteht die Gefahr, daß ein Mann unangemessen diskriminiert wird, z.B. ein alleinerziehender Vater gegenüber einer finanziell abgesicherten Frau.

Maßnahmen der positiven Diskriminierung sind nicht unumstritten und werden in manchen Mitgliedstaaten als verfassungswidrig angesehen¹⁰⁹. Sie dürfen keinesfalls als Allheilmittel angesehen

¹⁰⁶ Rs. C 450/93, Slg.1995 I, S. 3051.

¹⁰⁷ RL 76/207, Abl. L 39/40 v. 1976.

¹⁰⁸ RS C 409/95.

¹⁰⁹ So sind Maßnahmen der positiven Diskriminierung im Hinblick auf behinderte Menschen von Behindertenverbänden und Experten kritisiert worden. Diese fordern eine Anti-Diskriminierungspolitik, die die Kapazitäten jeder einzelnen Person einschließlich der Schwerbehinderten erschließt und Bedingungen schafft, die den behinderten Menschen eine vollständige Teilhabe an der Gesellschaft gestatten, anstatt Behinderte allgemein über Quoten zu fördern. Vgl. dazu Europäisches Forum für Sozialpolitik, Workshop 3: Förderung von Bürgerbeteiligung und Bürgerrechten 1998, S.16. In Frankreich wird *positive action* als verfassungswidrig angesehen.

werden, denn es ist für die Betroffenen keineswegs befriedigend zu wissen, alleine wegen einer gesetzlichen Verpflichtung des Arbeitgebers einen Arbeitsplatz erhalten zu haben. Dies kann sogar zu einem schlechten Arbeitsklima und erneuter Diskriminierung durch die Kollegen führen. Viel wichtiger ist daher die Akzeptanz und die Qualifikation der Menschen, die ausgegrenzt werden. Wie Art. 141 Abs. 4 EGV zeigt, liegen Maßnahmen der positiven Diskriminierung ohnehin primär bei den Mitgliedstaaten.

5.3.6. *Mainstreaming-Strategien*

Unter "Mainstreaming" versteht man "die Förderung einer aktiven und sichtbaren Politik der Einbeziehung der Dimension der Chancengleichheit in alle Politikbereiche und Programme der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten und sonstiger Handlungsträger"¹¹⁰. Bei den Mainstreaming-Strategien wird davon ausgegangen, daß die Faktoren, die Diskriminierungen erzeugen, "am besten durch Aktionen auf breiter Front abgebaut oder verringert werden, um die allgemeinen Strukturen des gesellschaftlichen Lebens zu verändern"¹¹¹.

Bei der Mainstreaming-Strategie handelt es sich um eine Doppelstrategie: Alle EU-Politiken müssen einerseits den Grundsatz der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung respektieren und andererseits mobilisiert werden, aktiv an dem Kampf gegen Diskriminierungen teilzunehmen sowie sich an der Gewährleistung von Chancengleichheit zu orientieren¹¹².

Bislang ist auf europäischer Ebene der Mainstreaming-Strategie nur im Rahmen des sozialpolitischen Aktionsprogramms (1998-2000)¹¹³, in welchem besonderer Wert auf die Förderung der Chancengleichheit der Geschlechter durch die Mainstreaming-Strategie gelegt wird, gefolgt worden. Allerdings wird die Gemeinschaft in der Literatur aufgefordert, den Mainstreaming-Ansatz gegen Diskriminierungen in allen ihren Politiken und gesetzgebenden Maßnahmen einzuführen¹¹⁴.

5.3.7. *Aktionsprogramme*

Die Kommission wird wahrscheinlich ein Aktionsprogramm vorschlagen, das die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der Gesellschaft stärken soll. Der Schwerpunkt soll dabei auf dem Aufbau von Netzwerken, der Verbesserung des Wissens und der Verbreitung guter Ansätze der Anti-Diskriminierung in der gesamten Union liegen¹¹⁵. Der Ausarbeitung der Aktionspläne sollte eine gründliche und systematische Durchführung von (unabhängigen) Untersuchungen und Studien in den Bereichen vorausgehen, insbesondere in Bereichen, über welche noch keine ausreichenden Erkenntnisse vorliegen, wie z.B. Diskriminierung aus Gründen des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

¹¹⁰ Europäische Kommission, Chancengleichheit für Frauen und Männer in der EU-Jahresbericht 1998 (KOM(99)0106 endg.), S. 5.

¹¹¹ Europäisches Forum für Sozialpolitik, a.a.O., S. 16.

¹¹² Vgl. Bell, *EU-Anti-Discrimination Policy*, S. 40.

¹¹³ KOM(98)0259.

¹¹⁴ Vgl. dazu Niven, a.a.O., S. 92/94.

¹¹⁵ Vgl. Flynn, a.a.O., S. 129.

In den Aktionsplänen könnten Änderungen der Politik, der Rechtsvorschriften und der Verwaltungspraktiken, die diskriminierend sind oder der Diskriminierung Vorschub leisten, ermittelt und vorgeschlagen werden. Entsprechend könnten Aktionspläne auf der Ebene der Mitgliedsstaaten ausgearbeitet und durchgeführt werden. Weiterhin sollte die Möglichkeit bestehen, den Fortgang der Aktionspläne bzw. die Durchführungsstrategien kontinuierlich zu überwachen, so daß eine Verbesserung rechtzeitig vorgenommen werden kann. Auf der Grundlage der von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellten Informationen sowie unabhängiger im Auftrag der Kommission durchgeführter Studien sollten jährliche Lageberichte für jeden Bereich sowie abschließende Bewertungsjahresberichte angefertigt werden. Dieses sogenannte "Monitoring" ist für den Erfolg aller zu treffenden Maßnahmen mitentscheidend, auch für die Auswirkungen von Rechtsakten.

Ferner könnten in diesem Rahmen Initiativen finanziell gefördert werden, die Anti-Diskriminierungspolitik betreiben.

5.3.8. *Strukturfonds*

Die Strukturfonds sind das wichtigste Instrument für die Förderung des Zusammenhalts in der Gemeinschaft. Diese Strategie hat zwei Bestandteile: eine räumliche Dimension, die auf den Abbau der sozio-ökonomischen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen abzielt und eine soziale Dimension, die auf die Förderung der Chancengleichheit aller gesellschaftlichen Gruppen in der gesamten Union ausgerichtet ist.

Im Juni 1999 ist die Reform der Strukturfonds in Kraft getreten¹¹⁶, auf die Artikel 13 bereits Einfluß genommen hat. Neben der Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1) und der Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen (Ziel 2) ist nunmehr auch die Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und –systeme als Ziel 3 genannt, das durch den Sozialfonds unterstützt wird. Die Präambel spiegelt im Erwägungsgrund 5 teilweise bereits Artikel 13 wieder:

"Die Fondsmaßnahmen können es auch – insbesondere durch Bedarfsanalyse, finanzielle Anreize und erweiterte Partnerschaft – ermöglichen, jede Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft, einer Behinderung oder des Alters zu bekämpfen."

Bemerkenswert und unverständlich ist, daß hier Diskriminierungen aufgrund von Religion oder Weltanschauung, sowie aufgrund der sexuellen Orientierung nicht genannt werden. Wenn dies bedeutet, daß Initiativen, die sich in diesen beiden Bereichen engagieren und die sonstigen Voraussetzungen für eine Unterstützung erfüllen, nicht unterstützt werden, handelt es sich um eine eigene Diskriminierung durch die Gemeinschaft, deren Rechtfertigung nicht erkennbar ist. Dies würde der Glaubwürdigkeit der Anti-Diskriminierungspolitik einen enormen Schaden zufügen.

Im Rahmen des Sozialfonds hat die Kommission eine neue Initiative zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ausgrenzung im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt (EQUAL) gestartet. Es

¹¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21.6.1999 mit den allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Abl. Nr. L 161/1 v. 26.6.1999.

handelt sich um eine Initiative für menschliche Ressourcen, die auf den Erfahrungen von anderen Initiativen zur Beschäftigung und Valorisierung der menschlichen Ressourcen, wie NOW¹¹⁷, HORIZON¹¹⁸ und INTEGRA¹¹⁹, aufbaut und eine wirksamere transnationale Zusammenarbeit entwickeln soll, um zu klären, welche Maßnahmen gegen Diskriminierungen und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt sich als mehr oder weniger erfolgreich erwiesen haben¹²⁰.

5.3.9. Beschäftigungsleitlinien

Die europäische Beschäftigungsstrategie stellt ein gutes Beispiel für eine praktische Umsetzung von Art. 13 EGV im Rahmen einer nicht für die Anti-Diskriminierungspolitik entwickelten Politik dar. Die Beschäftigungsleitlinien für 1999 legen nämlich besonderes Gewicht auf die Förderung eines Arbeitsmarktes, der allen offensteht, wobei die Mitgliedstaaten aufgerufen sind, in ihrer Beschäftigungsstrategie den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen, ethnischen Minderheiten und anderen benachteiligten Gruppen besondere Aufmerksamkeit einzuräumen.

Die Bestimmungen des Kapitels über Beschäftigung im Amsterdamer Vertrag stellen ein Modell für eine Tätigkeit der EU in Bereichen der Sozialpolitik dar, für die die primäre Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Der festgelegte Ansatz impliziert eine Übereinstimmung über gemeinsame Grundziele auf EU-Ebene sowie die Festlegung geeigneter Strategien und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele seitens der Mitgliedstaaten. Zu seinen Grundzügen gehören der Konsens über ein gemeinsames Ziel, die Festlegung elementarer politischer Leitlinien, die Entwicklung nationaler Aktionsstrategien, ein Informationsaustausch sowie ein Verfahren der regelmäßigen Berichterstattung und qualifizierten Überprüfung.

Somit könnten die genannten Bestimmungen als Muster für die Schaffung eines Aktionsrahmens gegen Diskriminierung auf Gemeinschaftsebene herangezogen werden.

5.4. Perspektiven der Umsetzung von Art. 13 EGV durch:

- die Mitgliedstaaten

Auch nach der Einführung von Artikel 13 wird es entscheidend auf den Willen der Mitgliedstaaten zu der Verwirklichung einer effektiven Anti-Diskriminierungspolitik ankommen. Zum einen, weil Artikel 13 Einstimmigkeit im Rat verlangt, zum anderen, weil die Gemeinschaft nicht wirklich umfassend tätig werden kann, sondern nur soweit es ihr Aufgabenbereich zulässt und das Subsidiaritätsprinzip beachtet wird.

- die Gewerkschaften und Arbeitgeber

¹¹⁷ Es handelt sich um eine Initiative zur Förderung der Chancengleichheit für Frauen am Arbeitsmarkt.

¹¹⁸ Dies ist eine Initiative zur Ausweitung der Beschäftigungsperspektiven für Behinderte.

¹¹⁹ INTEGRA ist ein Programm für sonstige auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen, wie etwa ehemalige Strafgefangene.

¹²⁰ Vgl. Flynn, a.a.O., S. 129.

Auf dem Gebiet der Beschäftigung kommt natürlich den Arbeitgebern und den Gewerkschaften eine wichtige Rolle zu. Die Gewerkschaften sollten versuchen sicherzustellen, daß alle Arbeitsverträge Diskriminierungen vermeiden, und sie könnten am Arbeitsplatz Hilfestellung für diskriminierte Menschen geben¹²¹.

Auch die Arbeitgeber sind aufgerufen, zur Beseitigung von Diskriminierungen beizutragen. Dabei sollten sie es nicht nur als eine moralische Verpflichtung ansehen, sondern erkennen, daß sie davon durchaus auch profitieren können. Einige Unternehmen haben sich bereits im Rahmen des "European Business Network for Social Cohesion" (EBNSC) zusammengeschlossen, und 1997 das Programm "Gaining from Diversity" gestartet. Es geht dabei darum, das Bewußtsein dafür zu schaffen, daß Unternehmen auf den kulturellen, sozialen und ethnischen Wandel Europas reagieren müssen und die Unterschiede zwischen den Menschen als Chance für den Betrieb genutzt werden können. Anti-Diskriminierungspolitik muß nämlich keineswegs bedeuten, daß das Leistungsprinzip aufgegeben wird, sondern sollte im Gegenteil zur optimalen Ausnutzung aller menschlichen Ressourcen führen¹²².

- die Nichtregierungsorganisationen

Die Nichtregierungsorganisationen werden sicherlich auch zukünftig eine treibende Kraft sein, indem sie Diskriminierungen bewußt machen und Forderungen an die Politik und die Gesellschaft stellen. Sie sind dazu am besten in der Lage, da sie in allen Bereichen der Gesellschaft (wie z.B. im Gesundheitswesen, Wohnungsbau, in der Arbeit mit sozial Ausgegrenzten, Migrantinnen und Asylanten, im Unterrichtswesen etc.) arbeiten und über praktische Erfahrungen mit Diskriminierungen verfügen. Sie werden Lobbyarbeit zu betreiben und die öffentliche Meinung auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene zu beeinflussen haben. Schließlich sind sie für die Politik eine unentbehrliche Informationsquelle und sollten in die Entscheidungsfindung stets einbezogen werden¹²³.

¹²¹ Brittan, a.a.O., S. 121.

¹²² Siehe dazu Shaw, "Das Gleichgewicht zwischen Rechtsnormen und freiwilliger Aktion: Erfahrungen aus dem Geschäftssektor", in: *Article 13*, S. 98 ff.

¹²³ Vgl. Brittan, a.a.O., S. 121.

6. Zusammenfassung

Durch die Einführung von Art. 13 EGV durch den Amsterdamer Vertrag sind neue Perspektiven für die Anti-Diskriminierungspolitik in Europa entstanden.

Ziel des Art. 13 EGV ist die Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder des Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Er stellt eine Handlungsermächtigungsgrundlage für den Rat im Rahmen der durch den Vertrag gegebenen Zuständigkeiten der Gemeinschaft dar. Deshalb ist die unmittelbare Anwendbarkeit sowie die direkte Wirkung dieser Bestimmung auszuschließen. Außerdem stellt er keine umfassende Rechtsetzungskompetenz hinsichtlich der diversen Diskriminierungen dar.

Obwohl er nicht als individuelles Grundrecht konzipiert ist, ist er doch eine Ausprägung der im Art. 6 EUV angesprochene Dimension der Menschenrechte in der Union und steht im Ersten Teil des EGV mit dem Titel "Grundsätze". Er kann daher als Rahmenvorschrift verstanden werden, an dem sich das Handeln der Gemeinschaft messen lassen muß. Artikel 13 dokumentiert auch den Willen der Gemeinschaft gegen Diskriminierung wirksam vorzugehen und hat daher große symbolische Bedeutung.

Die europäischen Institutionen haben wiederholt das Fortbestehen diskriminierender Verhaltensweisen und Praktiken als einen Störfaktor für den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt anerkannt und die Notwendigkeit der Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung, nicht nur im Erwerbsleben, sondern in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens hervorgehoben.

Insbesondere das Parlament hat Bemühungen zu einer Gemeinschaftsstrategie im Kampf gegen Diskriminierung unternommen. In seinen zahlreichen Entschlüssen zu allen Formen der Diskriminierung hat es die Kommission, die Mitgliedstaaten und den Rat wiederholt ersucht, unverzüglich präzise und praktikable Maßnahmen im Bereich der Anti-Diskriminierungspolitik der EU zu treffen sowie den EG-Vertrag zu revidieren, um eine Anti-Diskriminierungsklausel einzufügen.

Die Einführung von Art. 13 EGV bedeutet tatsächlich einen Neubeginn im Kampf gegen Diskriminierungen, der nicht mehr ausschließlich auf Absichtserklärungen mit symbolischem Charakter basieren muß. Zur konsequenten und effektiven Umsetzung von Art. 13 EGV steht der Gemeinschaft eine ganze Palette von verbindlichen und unverbindlichen Instrumenten zur Verfügung. Wie weit die Maßnahmen aufgrund von Artikel 13 gehen können, ist nicht unumstritten. Zum Teil wird vertreten, es könnte nur solche Maßnahmen ergriffen werden, die der Vertrag ausdrücklich erlaubt, zum Teil wird angenommen, im Tätigkeitsfeld der Gemeinschaft könnten alle Instrumente ausgeschöpft werden.

Für ein strategisches Vorgehen der Gemeinschaft zur Implementierung von Art. 13 EGV wäre es günstig, eine gesetzliche Definition von "Diskriminierung" und "diskriminierenden Praktiken" zu haben, die die nationalen Auffassungen bezüglich des Begriffs vereinheitlicht. Darauf aufbauend könnten Aktionspläne sowohl auf nationaler, wie auch auf Gemeinschaftsebene ausgearbeitet werden, in welchen Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierungen festgelegt werden und Änderungen

diskriminierender Rechtsvorschriften und Praktiken vorgeschlagen werden. Durch die Vergabe von Fördermitteln können Gruppen unterstützt werden, die sich gegen Diskriminierung einsetzen.

Eine wichtige Methode zur Bekämpfung von Diskriminierungen stellt die positive Diskriminierung dar. Sie zielt auf den Abbau faktischer Benachteiligungen ab, in dem die Angehörige der unterrepräsentierten Gruppe bevorzugt werden.

Auch Diskriminierungsverbote in einer Diskriminierungs-Richtlinie können als schärfste Waffe im Kampf gegen Diskriminierungen in Frage kommen. Die größte Wirksamkeit würde sie entfalten, wenn sie ihren materiellen Geltungsbereich genau festlegte, die Gewährleistung des freien Zugangs zur Justiz bzw. die Einräumung eines individuellen Klagerechts sowie das Auferlegen von Sanktionen im Falle der Nichtanwendung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes garantierte. Schließlich sollten spezielle Richtlinien dem Ansatz der Mindestharmonisierung nach ausgearbeitet werden und Mehrfachdiskriminierungen berücksichtigen.

Zur Förderung der Wirksamkeit der gemeinschaftlichen Rechtsinstrumente und Maßnahmen wird häufig die Einführung des Mainstreaming-Ansatzes, der die Einbeziehung der Dimension der Chancengleichheit in alle Politikbereiche und Programme der Gemeinschaft festlegt, vorgeschlagen. Dabei müssen alle EU-Politiken den Grundsatz der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung respektieren und mobilisiert werden, sich aktiv an der Bekämpfung von Diskriminierung zu beteiligen.

Diskriminierung beginnt im Kopf. Außerhalb der Gesetzgebung muß versucht werden, ein gesellschaftliches Klima zu schaffen, in dem Diskriminierung keinen Platz hat. Eine wichtige Rolle spielen dabei das Bildungssystem und die Medien. Auch die Verbreitung und Verbesserung von Informationen und Know-How durch die Intensivierung der Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit den Verantwortlichen auf allen Ebenen ist dazu unerlässlich.

Zur effektiven Umsetzung von Art. 13 EGV müssen aber auch die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und die Nichtregierungsorganisationen beitragen, indem sie die Bereitschaft zeigen, Art. 13 EGV ernst zu nehmen und angemessene Maßnahmen zu seiner Umsetzung zu ergreifen.

Abschließend ist festzustellen, daß die Art und das Ausmaß der Maßnahmen, die schließlich auf der Grundlage von Art. 13 EGV getroffen werden, noch nicht erkennbar ist. Wie effektiv Artikel 13 umgesetzt wird, hängt von der Bereitschaft der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und natürlich von den Menschen in Europa ab. In jedem Falle aber hat ein neues Kapitel bei der Bekämpfung von Diskriminierungen begonnen.

Literaturverzeichnis

Bell, M., "The new Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?", in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1999.

Bell, M., "EU-anti-discrimination policy: From equal opportunities between women and men to combating racism", Europäisches Parlament, GD IV, Arbeitsdokument, *Reihe Grundfreiheiten*, Nr.102, Brüssel, 1997.

Bergmann, J. und Lenz, C. (Hrsg), *Der Amsterdamer Vertrag, Eine Kommentierung der Neuerungen des EU- und EG-Vertrages*, Köln, 1998.

Cambell, A. und Lardy, H., "Discrimination against Transsexuals in Employment", in: *European Law Review*, 1996.

Cirkel, J., "Gleichheitsrechte im Gemeinschaftsrecht", in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1998.

Ellis, E., "Recent Developments in European Community Sex Equality Law", in *Common Market Law Review*, 1998.

Ellis, E., "The Definition of Discrimination in European Community Sex Equality Law", in *European Law Review*, 1994.

Europaforum Wien (Hrsg.), *Article 13, Anti-discrimination: the way forward, Conference Documentation* (in englisch, französisch und deutsch), Wien, 1998.

Europäisches Forum für Sozialpolitik, Workshop 3: Förderung von Bürgerbeteiligung und Bürgerrechten, 1998 (<http://europa.eu.int/comm/dg05/jobs/forum98/de/texts/work3de.htm>).

Europäische Kommission, *Die europäischen Institutionen im Kampf gegen Rassismus: ausgewählte Texte*, Luxemburg, 1997.

Europäische Kommission, *Jahresbericht 1997 - Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union*, Brüssel, 1998.

Europäische Kommission, *Aktionsplan gegen Rassismus*, Brüssel, 1998.

Europäische Kommission, *Zwischenbericht über die Durchführung des mittelfristigen Aktionsprogramms der Gemeinschaft für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (1996-2000)*, Brüssel, 1999.

Europäische Kommission, *Jahresbericht 1998 - Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union*, Brüssel, 1999.

Hilf, M., "Die Union und die Bürger", in: *Integration 4*, 1997.

Jopp, M., (u.a.) (Hrsg.), *Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag*, Bonn, 1998.

Kirt, R., (Hrsg.), *Der Vertrag von Amsterdam - Ein Vertrag für alle Bürger*, Wien, 1998.

Langrish, S., "The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights", in *European Law Review* 1, 1998.

MacEwen, M., *Tackling Racism in Europe, An Examination of Anti-Discrimination Law in Practice*, Oxford/Washington D.C., 1995.

Thun-Hohenstein, C., *Der Vertrag von Amsterdam: Die neue Verfassung der EU*, Wien, 1997.

Walker, A. und Taylor, Ph., *Combating Age Barriers in Employment. A European Portfolio of Good Practices*, Dublin, 1998 (European Foundation for the Improvement of Living Conditions).

Weidenfeld, W., (Hrsg.), *Amsterdam in der Analyse*, Gütersloh, 1998.

Whittle, R., "Disability, Discrimination and the Amsterdam Treaty", in *European Law Review* 1, 1998.

Wrench, J., *Europäisches Kompendium beispielhafter Praktiken zur Prävention von Rassismus am Arbeitsplatz*, Dublin, 1998 (European Foundation for the Improvement of Living Conditions).

Wrench, J., *Preventing Racism at the Workplace, A Report on 16 European Countries*, Dublin, 1996 (European Foundation for the Improvement of Living Conditions).

Liste der anderen Veröffentlichungen in der Reihe Soziale Angelegenheiten:

- SOCI 104 Soziale Grundrechte in Europa
März 2000, DE (Original), EN, FR;
- SOCI 103 Auswirkungen der Arbeit des Europäischen Parlaments auf die Gemeinschaftsvorschriften im Sozialbereich
Juli 1999, EN (Zusammenfassung in allen Sprachen);
- SOCI 102 Die Schaffung von Arbeitsplätzen durch alternative Finanzierungen der sozialen Sicherheit
Oktober 1998, Alle Sprachen;
- SOCI 101 Wachstum und Formen der Selbständigkeit in den Mitgliedstaaten der EU
November 1998, EN (Zusammenfassung in allen Sprachen);
- SOCI 100 Die soziale Dimension der Erweiterung - Sozialrecht und Sozialpolitik in der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Polen und Slowenien
April 1998, EN (Zusammenfassung in allen Sprachen).