



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 2.7.2008
SEK(2008) 2181

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2008) 426 endgültig}
{SEK(2008) 2180}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum Vorschlag einer Richtlinie des Rates über den Grundsatz der Gleichbehandlung Zusammenfassung der Folgenabschätzung

1. EINLEITUNG

Das Recht auf Gleichbehandlung ist ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts¹. Artikel 13 des Vertrags erlaubt es ausdrücklich, Vorkehrungen zu 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. Dies wird auch in Artikel 21 der EU-Grundrechtecharta anerkannt.

Auf der Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag hat die EU wirksame Maßnahmen² getroffen, um die bereits bestehenden umfassenden Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Gleichstellung von Frauen und Männern zu ergänzen. In vielen Bereichen kommt es aber nach wie vor zu Diskriminierung, etwa beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Wohnraum, Bildung, sozialen und Gesundheitsdiensten.

Die Kommission hat sich zu Beginn ihrer Amtszeit verpflichtet, sich mit der Frage der Erweiterung des Rechtsrahmens auf der Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag zu befassen; sie begann 2004 mit dem Grünbuch „Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union“, worauf 2005 die Rahmenstrategie der Kommission zu Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, 2007 das Europäische Jahr der Chancengleichheit für alle und 2008 das Legislativ- und Arbeitsprogramm³ folgten.

2. GEGENWÄRTIGER RECHTSRAHMEN

Der gegenwärtige gemeinschaftliche Rechtsrahmen gewährleistet einen wesentlich umfassenderen Schutz vor Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft als vor Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (siehe nachstehende Tabelle). Die entsprechenden Richtlinien wurden inzwischen in nationales Recht umgesetzt, mit dem Ergebnis, dass nun ein deutlich besserer Schutz vor Diskriminierung durch nationale Rechtsvorschriften gegeben ist. Zusätzlich zum Rechtsschutz führten Maßnahmen auf EU-Ebene mit der Einrichtung von „Gleichstellungsstellen“ zu größerer Unterstützung der Opfer: zuvor hatten 20 Mitgliedstaaten keine solche Stelle.

Bestehender rechtlicher Rahmen auf europäischer Ebene:

¹ Rechtssache 203/86 Spanien gegen den Rat (Entscheidungsgrund 25 und Rechtssache C-15/95 EARL de Kerlast, Entscheidungsgrund 35), Rechtssache C-144/04 Mangold (Randnummer 75).

² Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG und 2004/113/EG.

³ KOM(2007) 640.

Gründe Gebiet	Rasse	Religion	Behinde- rung	Alter	Sexuelle Ausrich- tung	Geschlecht
Beschäfti- gung und Berufsaus- bildung	ja + Gleichstellungs- stelle	ja	ja	ja	ja	ja + Gleich- stellungsstelle
allgemeine Bildung	ja + Gleichstellungs- stelle	nein	nein	nein	nein	nein
Güter und Dienst- leistungen	ja + Gleichstellungs- stelle	nein	nein	nein	nein	ja + Gleich- stellungsstelle
Sozialschutz	ja + Gleichstellungs- stelle	nein	nein	nein	nein	ja + Gleich- stellungsstelle

Zwar beschränken sich einige Mitgliedstaaten nicht auf die festgelegten Mindeststandards, doch fallen Grad und Ausmaß des Schutzes vor Diskriminierung aus den verschiedenen Gründen sehr unterschiedlich aus. In fünf Mitgliedstaaten⁴ besteht in allen oben aufgeführten Gebieten detaillierter Rechtsschutz vor Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, in anderen gibt es eher allgemeine Verfassungsbestimmungen oder Rechtsschutz in einigen Bereichen oder zu einigen Gründen, jedoch nicht allen.

Die unterschiedlichen Grade des Schutzes vor Diskriminierung beeinflussen die Entscheidung der Einzelpersonen, ihr Recht auf Freizügigkeit zu nutzen, z. B. in einen anderen Mitgliedstaat zu reisen bzw. dort zu arbeiten oder zu studieren. Auch erschwert dies die grenzüberschreitende Tätigkeit von Anbietern von Gütern und Dienstleistungen.

3. INFORMATIONEN UND ANHÖRUNG

Die von der Kommission im Jahr 2005 in Auftrag gegebene „Mapping-Studie“ zu bestehenden, über die EU-Anforderungen hinausgehenden nationalen Maßnahmen und deren Auswirkungen wurde 2006 vorgelegt⁵. Im Juni 2007 wandte sich die Kommission schriftlich an die Mitgliedstaaten, um auf die Studie aufmerksam zu machen. Sie kündigte die öffentliche Anhörung an und bat um weitere Informationen zu bereits getroffenen oder vorgesehenen Maßnahmen, die über die Richtlinien aus dem Jahr 2000 hinausgehen.

Außerdem gab die Kommission im Jahr 2007 beim European Policy Evaluation Consortium (EPEC) eine weitere Studie⁶ in Auftrag. In dieser Studie über Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung und der sexuellen Ausrichtung außerhalb der Beschäftigung werden Art und Ausmaß von Diskriminierung in der EU außerhalb des Bereichs Beschäftigung und die möglichen (direkten wie indirekten) Kosten, die dies für die Einzelnen und die Gesellschaft nach sich ziehen kann, behandelt.

⁴ Irland, Bulgarien, Luxemburg, Slowenien und Ungarn.

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_de.htm#stud.

⁶ EPEC, Study on discrimination on grounds of religion or belief, age, disability and sexual orientation outside of employment, einsehbar unter:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_de.htm.

Der Bericht berücksichtigt die Dokumente des Europäischen Netzwerks unabhängiger Rechtsexperten für Antidiskriminierung sowie die Ergebnisse einer Spezial-Eurobarometererhebung von März 2008 zur Diskriminierung und ungleicher Behandlung in Europa⁷ und einer enger gefassten Flash Eurobarometererhebung von Februar 2008⁸.

Genannt werden sollten vor allem die öffentliche Online-Konsultation⁹, eine Befragung der Geschäftswelt¹⁰, sowie die schriftliche Konsultation der Sozialpartner und europaweit auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung tätiger nichtstaatlicher Organisationen¹¹, mit denen auch Zusammenkünfte stattfanden. Parallel hierzu legte die wichtigste nichtstaatliche Organisation auf EU-Ebene, die Menschen mit Behinderung vertritt, eine von ca. 1,3 Mio. Personen unterzeichnete Petition vor, in der Rechtsvorschriften gefordert werden.

Die öffentliche Anhörung und die Konsultation der nichtstaatlichen Organisationen ergaben eine eindeutige Forderung von mehr Rechtsvorschriften auf EU-Ebene, um den Schutz vor Diskriminierung zu verstärken; einige sprachen sich auch für spezifische Richtlinien für die Diskriminierungsgründe Behinderung und Geschlecht aus. Die Befragung der Testgruppe europäischer Unternehmen hat ebenfalls gezeigt, dass nach Ansicht der Geschäftswelt ein EU-weit einheitliches Maß an Diskriminierungsschutz hilfreich wäre. Die Arbeitgeber sprachen sich hingegen grundsätzlich gegen neue Rechtsvorschriften aus, die ihrer Ansicht nach Bürokratie und Kosten steigern. Die Gewerkschaften optierten für das Diskriminierungsverbot außerhalb des Arbeitsmarktes aus Gründen des Alters, einer Behinderung, der Religion oder der sexuellen Ausrichtung und wiesen darauf hin, dass die Diskriminierung außerhalb des Arbeitsmarktes die Arbeitsfähigkeit ihrer Mitglieder beeinträchtigt (z. B. fehlende zugängliche Transportmittel für Arbeitnehmer mit Behinderung).

4. REFERENZSZENARIO

Die gegenwärtigen EG-Richtlinien würden auch weiterhin gelten. Einige, jedoch nicht alle Mitgliedstaaten hätten detaillierte nationale Rechtsvorschriften zum Schutz der außerhalb des Arbeitsmarktes diskriminierten Menschen, andere sehr viel allgemeinere Verfassungsbestimmungen.

Diskriminierung aufgrund des Alters, einer Behinderung, der Religion oder der Weltanschauung und der sexuellen Ausrichtung wird es auch weiterhin geben. Dies bringt Leid für die betroffenen Personen sowie unnötige Kosten und Belastungen für den Einzelnen, die Wirtschaft und die Gesellschaft als Ganzes mit sich.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurde von der Europäischen Gemeinschaft und 26 Mitgliedstaaten unterzeichnet und muss in diesen Mitgliedstaaten und der EU umgesetzt werden.

⁷ Spezial-Eurobarometererhebung 296 zu Diskriminierung in der EU, Veröffentlichung im Juli 2008 unter http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_de.htm und http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm.

⁸ Flash-Eurobarometer 232. Vollständige Ergebnisse abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_232_en.pdf.

⁹ Einsehbar sind die vollständigen Ergebnisse der Konsultation unter: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/news/news_de.htm#rpc.

¹⁰ http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/index_de.htm.

¹¹ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_de.htm#ar.

5. PROBLEMSTELLUNG

Eine erhebliche Zahl an Personen in der Europäischen Union erleidet Diskriminierung oder ist davon bedroht, wie die öffentliche Anhörung zeigt (35 % der Befragten gaben an, in den Bereichen allgemeine Bildung, Sozialschutz oder Gesundheitswesen aufgrund des Alters, einer Behinderung, der Religion oder der sexuellen Ausrichtung diskriminiert worden zu sein; 20 % erklärten, beim Zugang zu Gütern, Dienstleistungen oder Wohnraum diskriminiert worden zu sein). Laut einer Eurobarometererhebung¹² von Februar 2008 gaben zwischen 8 und 16 % der Befragten an, sie selbst, ein Familienmitglied oder ein Freund/eine Freundin sei aufgrund des Alters, einer Behinderung, der Religion, der sexuellen Ausrichtung oder mehrerer Faktoren gleichzeitig diskriminiert worden. Die EPEC-Studie bietet Belege für das Ausmaß der Diskriminierung aufgrund der Religion und der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung und der sexuellen Ausrichtung in einigen Bereichen (Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Gesundheitswesen, allgemeine Bildung, Verkehr usw.). Die nichtstaatlichen Organisationen, von denen im Rahmen der Konsultation Antworten eingingen, haben ebenfalls spezifische Beispiele für Diskriminierung angeführt.

Der Rechtsschutz, den Diskriminierungsopfer erwarten können, fällt unterschiedlich aus, je nachdem, aus welchem Grund sie diskriminiert wurden, ob dies bei der Arbeit oder in anderen Bereichen des Lebens geschah und wo sie leben. Dieser unterschiedliche Schutz vor Diskriminierung auf EU- und nationaler Ebene zieht praktische Konsequenzen nach sich: Die im Bericht angeführten Diskriminierungsfälle werden nicht kohärent behandelt und die rechtlichen Möglichkeiten der Diskriminierungsopfer sind je nach Mitgliedstaat unterschiedlich. Auch dürfte infolge des unterschiedlichen Schutzes durch die Mitgliedstaaten die Mobilität der Menschen sowie die grenzüberschreitende Vermarktung von Gütern und Dienstleistungen beeinträchtigt werden.

6. POLITISCHE ANTWORTEN DER EU

Jede Maßnahme hätte stärkeren Schutz des Einzelnen vor Diskriminierung, bessere soziale Eingliederung und vollständige Teilhabe aller Gruppen an Wirtschaft und Gesellschaft sowie einen klaren Rechtsrahmen in allen Mitgliedstaaten zum Ziel, der grenzüberschreitenden Handel und die Freizügigkeit fördern kann.

Nach Prüfung mehrerer Möglichkeiten und einer ersten Sichtung potenzieller politischer Optionen wurden sechs zur weiteren Analyse ausgewählt:

- keine neuen Maßnahmen auf EU-Ebene
- Selbstkontrolle bei Versicherungs- und/oder Bankdienstleistungen
- eine Empfehlung speziell zu den Kompetenzen der Gleichstellungsstellen und zur Mehrfachdiskriminierung
- eine allgemeine Empfehlung
- Richtlinie(n) zu einem Diskriminierungsgrund
- eine Richtlinie zu mehreren Diskriminierungsgründen

¹² Flash-Eurobarometer 232.

7. VERGLEICH DER OPTIONEN

Jede Option wurde daraufhin analysiert, inwieweit sie zum Erreichen der Ziele beitragen kann und wie sie im Vergleich zum Referenzszenario – keine neuen Maßnahmen, sondern „business as usual“ – abschneidet.

Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen wurden für alle Optionen untersucht, ebenso, soweit relevant, die Auswirkungen auf die Umwelt. Soweit möglich werden die Kosten und Vorteile für den Einzelnen, die Anbieter von Gütern und Dienstleistungen und die Gesellschaft als Ganzes mit Zahlen unterlegt. Es kann sich jedoch als schwierig erweisen, verlässliche Daten zu Diskriminierung und den damit verbundenen Kosten zu erheben.

Die Option, keine Maßnahmen zu ergreifen, würde die ermittelten Probleme nicht lösen, sondern dazu führen, dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten der Diskriminierung bestehen bleiben und das Rechtsschutzgefälle eventuell weiter anwächst.

Die überprüften nicht-legislativen Optionen könnten keine eindeutige Verbesserung des Grads des Diskriminierungsschutzes garantieren, da unmöglich vorherzusehen ist, inwieweit die Mitgliedstaaten diese Optionen nutzen und effektiv umsetzen. Ein Dialog mit der Versicherungs- und der Bankenbranche könnte ein Weg sein, wirksam mit den diesbezüglichen Diskriminierungsvorwürfen umzugehen.

Auf dem nationalen Verfassungs- und Rechtsrahmen basierende Maßnahmen der Mitgliedstaaten allein brächten die Gefahr mit sich, dass die Unterschiede beim Grad des Schutzes nicht nur bestehen bleiben, sondern sogar noch zunehmen.

Klare Fortschritte in Richtung der aufgestellten Ziele können nur mittels einer rechtlich bindenden Maßnahme auf EU-Ebene erzielt werden. Mit den bestehenden Richtlinien wurden positive Erfahrungen gemacht. Infolge ihrer Umsetzung liegt in vielen Mitgliedstaaten ein viel höherer Grad an Schutz vor Diskriminierung vor als zuvor bzw. als es ohne den Impuls einer EU-Maßnahme der Fall gewesen wäre.

Im Bericht wird ferner dargelegt, dass die Mitgliedstaaten aufgrund einer Richtlinie, mit der Diskriminierung wegen einer Behinderung sowie aus den anderen Gründen untersagt wird, Teile des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen effektiv und kohärent umsetzen könnten. Insbesondere mit einer Definition, was der Begriff „angemessene Vorkehrungen“ umfasst, böte eine Richtlinie mehr Rechtssicherheit als das Übereinkommen. Darüber hinaus würde eine Richtlinie den Diskriminierungsopfern eindeutigere und effektivere rechtliche Möglichkeiten bieten.

8. FAZIT

Der Bericht über die Folgenabschätzung kommt zu der Einschätzung, dass eine rechtlich bindende Maßnahme auf Gemeinschaftsebene, die den Schutz vor Diskriminierung aus Gründen des Alters, einer Behinderung, der sexuellen Ausrichtung und der Religion oder der Weltanschauung ausweitet, das beste Mittel wäre, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

9. DIE NEUE RICHTLINIE

- würde auf dem Ansatz und den Konzepten der bestehenden Richtlinien nach Artikel 13 EG-Vertrag basieren, insbesondere der Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG, z. B.

hinsichtlich der Definitionen von Diskriminierung und Belästigung, der Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, und der Anwendungsbestimmungen;

- würde lediglich die Diskriminierung auf den Gebieten untersagen, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen, und somit die Organisation oder die Inhalte allgemeiner Bildung (einschließlich der Sonderpädagogik), Fragen des Familienstandes (z. B. gleichgeschlechtliche Partnerschaften/Ehen) oder des Familienrechts (wie Adoption) oder nationale Regelungen zum säkularen Charakter des Staates oder seiner Einrichtungen nicht betreffen;
- würde Mindestvorkehrungen festlegen, sodass es den Mitgliedstaaten freisteht, Bestimmungen für größeren Schutz einzuführen bzw. beizubehalten, und einige Mitgliedstaaten auf eigene Initiative den innerstaatlich gewährten Grad an Schutz erhöhen könnten;
- würde die nationalen Verfassungsbestimmungen zu Gleichbehandlung oder Diskriminierungsverboten nicht beeinträchtigen.

Der neue Rechtstext könnte durch einen Dialog ergänzt werden, in dem die empfundene Diskriminierung im Versicherungs- und im Bankensektor beleuchtet wird und die Regelungen für Industrie und Verbraucher geklärt werden. Nicht-legislative Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung, wie Sensibilisierung, Schulung und Austausch bewährter Verfahren, würden auch weiterhin gefördert.