



## **Rechtsseminar am 25. November 2008 über die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zur Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung**

### **DISKUSSIONSPAPIER DURCHSETZUNG UND DIE ROLLE VON GLEICHBEHANDLUNGSSTELLEN: BEWÄHRTE VERFAHREN?**

*Das vorliegende Diskussionspapier wurde vom europäischen Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung ausgearbeitet und gibt nicht unbedingt die Meinung oder die Einstellung der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission wider.*

#### **Allgemeines**

In Erwägungsgrund 24 der Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG)<sup>1</sup> wird die Notwendigkeit einer bzw. mehrerer nationaler Gleichbehandlungsstellen in den Mitgliedstaaten hervorgehoben, die bestimmte Aufgaben unabhängig erfüllen und damit den Schutz vor Diskriminierungen stärken sollen, indem sie den Opfern konkrete Unterstützung gewähren. Entsprechend ist in Artikel 13 der Antirassismusrichtlinie, in Artikel 20 der neugefassten Richtlinie (2006/54/EC)<sup>2</sup> und in Artikel 12 der Dienstleistungsrichtlinie (2004/113/EC)<sup>3</sup> die Ernennung von Stellen vorgesehen, die für die Förderung der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zuständig sind. In den drei Richtlinien sind die folgenden drei wichtigsten Aufgaben aufgeführt:

- Gewährleistung unabhängiger Unterstützung für Diskriminierungsopfer bei deren Beschwerden über Diskriminierung;
- Durchführung unabhängiger Untersuchungen zu Diskriminierung
- Veröffentlichung unabhängiger Berichte

In Artikel 20 der neugefassten Richtlinie ist noch der Austausch verfügbarer Informationen mit entsprechenden europäischen Einrichtungen, wie beispielsweise einem künftigen Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen, hinzugefügt. In Artikel 13 der Antirassismusrichtlinie wird außerdem noch die Vorlage von Empfehlungen zu allen, mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehenden Aspekten genannt.

<sup>1</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft

<sup>2</sup> Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen

<sup>3</sup> Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen



Gemäß der Richtlinien müssen diese Einrichtungen nicht allein für die Förderung der Gleichstellung zuständig sein, sondern können Teil von Einrichtungen sein, die für die Förderung der Menschenrechte oder für den Schutz der Grundrechte zuständig sind. Leider wurde die Ernennung von Gleichbehandlungsstellen nicht in die Beschäftigungsrichtlinie aufgenommen, wodurch nicht alle in Artikel 13 EGV aufgeführten Diskriminierungsmerkmale abgedeckt sind. Eine große Anzahl von Mitgliedstaaten ist jedoch bei den Diskriminierungsmerkmalen, den Mandaten und den Instrumenten, die ihre Gleichbehandlungsstellen zur Bekämpfung von Diskriminierung haben, über die in der Antirassismusrichtlinie festgelegten Befugnisse hinausgegangen.<sup>4</sup>

Gleichbehandlungsstellen sind wegen der Unterstützung von Diskriminierungsopfern und ihrer Vorreiterrolle für die Regierung sowie andere öffentliche und private Einrichtungen bei der Frage, wie auf eine Gleichstellung hingearbeitet werden soll, indem andere Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit mit Informationen zu den Rechten der Nichtdiskriminierung versorgt und besondere Umfragen und Untersuchungen über Diskriminierung und Möglichkeiten ihrer Beseitigung durchgeführt werden, überaus wichtig für die Durchsetzung von Antidiskriminierungsvorschriften bezüglich aller Diskriminierungsmerkmale.<sup>5</sup> Laut der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (EKRI) können nationale spezialisierte Einrichtungen u.a. einen konkreten Beitrag zum Schutz von Personen und Gruppen vor rassistischer Diskriminierung leisten, indem sie<sup>6</sup>

- den Inhalt und die Auswirkungen einzelstaatlicher Rechtsvorschriften und politischer Maßnahmen zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung überwachen und mögliche Änderungen vorschlagen;
- die Öffentlichkeit für diese Themen sensibilisieren;
- Opfern Hilfe und Unterstützung, einschließlich Rechtsbeistand, leisten;
- die Schulung bestimmter Schlüsselgruppen fördern und zu dieser beitragen;
- die nationalen Behörden beraten und informieren.

### **Verschiedene Arten von Gleichbehandlungsstellen**

In den Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Modelle von Gleichbehandlungsstellen, wie einzelne Stellen mit einem besonderen Mandat zur Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung oder allgemeine Menschenrechtskommissionen oder sogenannte Ombudspersonen, die einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen und Gleichbehandlung als Teil ihrer anderen Aufgaben des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten verfolgen.

<sup>4</sup> Rikki Holtmaat, Europäisches Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung, *Katalysatoren für den Wandel? Gleichbehandlungsstellen gemäß Richtlinie 2000/43/EG*, MPG, HEC, Europäische Kommission, 2006, Seite 22-23.

<sup>5</sup> Jan Niessen and Janet Cormack, "National specialised equality bodies in the wake of EC antidiscrimination Directives", in J. Cormack (ed.) "Considerations for establishing single equality bodies and integrated equality legislation", MPG, 2004, S. 21.

<sup>6</sup> EKRI, Allgemeine politische Empfehlung Nr. 2 über spezialisierte Einrichtungen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene, 1997.



Darüber hinaus haben einige Gleichbehandlungsstellen einen quasi richterlichen Status und effektive rechtliche Befugnisse, d.h. sie sind zur Untersuchung von Klagen befugt, können das Vorlegen von Beweismitteln verlangen, Mediations- oder Schlichtungsverfahren einleiten oder eine Stellungnahme abgeben, die für die Betroffenen rechtlich bindend ist, während andere Stellen lediglich eine beratende Funktion haben, die auf die Untersuchung von Beschwerden und die Annahme von Stellungnahmen beschränkt ist, die für die öffentliche oder private Einrichtung, die für die diskriminierende Behandlung verantwortlich ist, nicht rechtlich bindend sind.

### **Effektivität der Gleichbehandlungsstelle**

Viele verschiedene Faktoren können sich auf die Effektivität einer Gleichbehandlungsstelle auswirken. Die Unabhängigkeit einer Gleichbehandlungsstelle und ihr Schutz vor politischer Einmischung und Beeinflussung ist dabei ein wichtiger Aspekt. Ernste Hindernisse für ihre Unabhängigkeit wären beispielsweise die Ernennung der leitenden Mitarbeiter der Gleichbehandlungsstelle durch die Regierung, die Mitgliedschaft der führenden Mitarbeiter in politischen Parteien, die Rechenschaftspflicht der Gleichbehandlungsstelle gegenüber einer öffentlichen Einrichtung oder eines Gerichts. Ein anderer Faktor ist die begrenzte finanzielle und personelle Ausstattung vieler Gleichbehandlungsstellen<sup>7</sup>, die sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erheblich einschränkt. Begrenzte finanzielle Mittel bewirken, dass die Gleichbehandlungsstelle nicht die zur Ausübung ihrer Befugnisse erforderlichen Sachverständigen und Mitarbeiter einstellen kann, und – was noch wichtiger ist – dass sie nicht allen Diskriminierungsopfern, sondern nur in einer begrenzten Anzahl von Beschwerden Unterstützung gewähren kann. Zur Erhöhung ihrer Effektivität sollten Gleichbehandlungsstellen regelmäßig Berichte über ihre Aktivitäten und die Ergebnisse ihrer Arbeit erstellen und diese möglichst dem nationalen Parlament vorlegen müssen.<sup>8</sup>

Strategische Durchsetzungsmaßnahmen tragen zur Schaffung von Präzedenzfällen bei und können eine wichtige Rolle für den Erfolg der Gleichbehandlungsstellen spielen. Die Tatsache, dass die meisten Gleichbehandlungsstellen allerdings mit Beschwerden überhäuft werden, kann dazu führen, dass bevorzugt einzelne Beschwerden untersucht werden anstatt aktiv und strategisch eine Schlichtung zu verfolgen, was auf lange Sicht bei der Bekämpfung von Diskriminierung effektiver ist, da viele Opfer ein Gerichtsverfahren scheuen. Die zielgerichtete Schlichtungspolitik der US-Kommission zur Chancengleichheit in der Beschäftigung in den frühen 70er Jahren zeigt die Möglichkeiten dieses Vorgehens, da es zu bedeutenden Ergebnissen bei der Feststellung und der Beseitigung der Muster systematischer rassistischer und sexistischer Diskriminierung und bei der Gestaltung grundlegender Rechtsbegriffe im Antidiskriminierungsrecht führte.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Rikki Holtmaat, Europäisches Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung, *Katalysatoren für den Wandel? Gleichbehandlungsstellen gemäß Richtlinie 2000/43/EG*, MPG, HEC, Europäische Kommission, 2006, Seite 49.

<sup>8</sup> Diese Anforderung ist auch in der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 2 von EKRI (in Kapitel D, Grundsatz 5 (3)) enthalten.

<sup>9</sup> Colm O'Cinneide, *A Single Equality Body: Lessons from Abroad*, Equal Opportunities Commission, 2002, S. 19.

Des weiteren stellen die für Gleichbehandlungsstellen bereitgestellten Instrumente zur Durchsetzung einen wichtigen Faktor für ihre Effektivität dar. Manche Gleichbehandlungsstellen können keine Ermittlungen vornehmen, wodurch sie Probleme bei der Feststellung des erforderlichen Sachverhalts haben. Darüber hinaus haben die meisten Gleichbehandlungsstellen, die Ermittlungen vornehmen dürfen, nicht die Befugnis bindende Urteile abzugeben, was dazu führt, dass das Opfer einer Diskriminierung die Beschwerde vor Gericht bringen muss.<sup>10</sup> Hinzukommt, dass Gleichbehandlungsstellen auch befugt sein sollten Diskriminierungsopfern mit einer wirksamen Vertretung vor Gericht zu helfen.

Abgesehen von der Gewährleistung von Gerechtigkeit ist die Förderung des Grundsatzes der Vielfalt und Gleichbehandlung durch bewährte Verfahren und Sensibilisierungsmaßnahmen zur Verhinderung oder Bloßstellung diskriminierender Handlungsweisen nichtsdestotrotz von grundlegender Bedeutung.

*Fragen:*

- *Wie handelt/n die Gleichbehandlungsstelle/n in Ihrem Land in bezug auf die strategische Durchsetzung der Richtlinie?*
- *Wird über alle Beschwerden entschieden und allen Diskriminierungsopfern geholfen, oder wird bei den Fällen aufgrund spezifischer Kriterien eine Selektion vorgenommen?*
- *Werden die von ihr behandelten Fälle weiterverfolgt, um zu überprüfen, ob ihre Empfehlungen auch von den öffentlichen/privaten Einrichtungen befolgt werden?*
- *Wird über die Beschwerden innerhalb eines angemessenen Zeitraums entschieden oder gibt es ungerechtfertigte Verzögerungen, die es unmöglich machen, Gerechtigkeit zu erlangen?*
- *Verfolgt/en sie Sensibilisierungsmaßnahmen oder Schulungen um besonders benachteiligte Gruppen zu erreichen? Ist/sind die Gleichbehandlungsstelle/n in Ihrem Land nach dem Gesetz einer öffentlichen Überprüfung unterworfen?*
- *Muss/müssen sie unabhängige Berichte und/oder Untersuchungen über ihre Leistung abgeben? Wenn ja, kann/können sie das Thema ihrer Untersuchungen/Berichte selbst auswählen oder geschieht dies aufgrund von Empfehlungen der Regierung?*
- *Werden diese Berichte dem nationalen Parlament und/oder Regierungsbeamten öffentlich vorgelegt? Welche Auswirkungen haben sie im allgemeinen?*

<sup>10</sup> Rikki Holtmaat, Europäisches Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung, *Katalysatoren für den Wandel? Gleichbehandlungsstellen gemäß Richtlinie 2000/43/EG*, MPG, HEC, Europäische Kommission, 2006, Seite 55.