

Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit durch Legislativmaßnahmen auf europäischer Ebene

Redaktion : Isabelle Chopin

ENAR dankt folgenden Personen:

Mit freundlicher Unterstützung durch : Niki Kunrath, Niki Roubani und Bernadette Hétier

Übersetzung : Katrin Romberg & Heather Stacey

Layout : Fikirte Mengiste, Color Impact (Brüssel)

Herausgeber : ENAR

Druck : Color Impact (Brüssel)

November 1999

Inhaltsverzeichnis

seite

Vorwort	i
Einleitung	1
1. Der Vorschlag "Starting Line"	3
1.1 Vorgeschichte	3
1.1.1 Entscheidung für eine Richtlinie	3
1.1.2 Die Rechtsgrundlage	4
1.2 Inhalt des Vorschlags	5
1.2.1 Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Religion oder der Weltanschauung	5
1.2.2 Definition von Diskriminierung und Anwendungsbereich der "Starting Line".	6
1.2.3 Umkehr der Beweislast	8
1.2.4 Vergeltungsmaßnahmen	8
1.2.5 Die Rolle der Europäische Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.	8
1.2.6 Positive Maßnahmen und Quotenregelungen	9
2. Die Vorschläge der Europäischen Kommission	10
2.1 Richtlinie zur Bekämpfung der in Artikel 13 genannten Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich	11
2.2 Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft	12
2.3 Das Rahmenprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierungen	14
3. Durch Artikel 13 eröffnete Möglichkeiten	15
4. Der politische Wille der Mitgliedstaaten	17
5. Mögliche Gemeinschaftsmaßnahmen auf der Grundlage von Artikel 13	19
6. Strategie und Kampagne	20
6.1 Klare Vorschläge	20
6.2 Kampagne auf europäischer Ebene	21
6.2.1 Gesetzgebungsverfahren	21
6.2.2 Europäische Organisationen	22
6.2.3 Das Europäische Parlament	22
6.2.4 Die Europäische Kommission	22
6.2.5 Der Ministerrat	23
6.3. Kampagne auf nationaler Ebene	23
6.3.1 Die Regierungen	23
6.3.2 Die Nichtregierungsorganisationen	23
Schlußfolgerungen	24
Der Vorschlag Starting Line	26

D

§ Vorwort

Im Oktober 1998 hat sich das Europäische Netzwerk gegen Rassismus gegründet. In dem kurzen Zeitraum zwischen Gründung und offiziellem Start der Arbeit der Geschäftsstelle im September 1999 konnte das Netzwerk bereits verschiedene Projekte und Vorhaben umsetzen. In allen Mitgliedsländern der Europäischen Union haben sich runde Tische zu kontinuierlichen nationalen Netzwerken zusammengefunden. Mit VertreterInnen dieser nationalen runden Tische steht die Geschäftsstelle in intensivem Austausch über Massnahmen und Projekte in den jeweiligen Ländern. Das Diskussionspapier, das während der Gründungsveranstaltung eingehend diskutiert worden ist, wurden, neben der Informationsarbeit, konkrete Ziele formuliert. Eines dieser Ziele ist es, in enger Kooperation mit den nationalen runden Tischen, Lobbyarbeit anzugehen, die die Implementierung von Massnahmen und gesetzlichen Regelungen auf europäischer als auch auf nationaler Ebene vorsieht und die Gleichberechtigung von ethnischen Minderheiten und die Bekämpfung von Rassismus ermöglichen. Bereits viel ist in der Vergangenheit durch die Arbeit von europäischen Lobbyorganisationen erreicht worden. Hier ist im besonderen die Arbeit der "Starting Line Group" zu nennen. Sie hat, durch intensive Lobbyarbeit, die Aufnahme einer Antidiskriminierungsklausel in den Amsterdamer Vertrag ermöglicht.

In der vorliegenden Broschüre beziehen wir uns an vielen Stellen auf Vorschläge, die bereits von der "Starting Line Group" erarbeitet wurden. Eine gute Arbeit, so meinen wir, muss nicht noch einmal gemacht werden.

Obwohl die Arbeit der "Starting Line Group" ein grosser Erfolg war, bleibt er jedoch weitgehend wirkungslos, solange der europäische Ministerrat sich nicht für eine Richtlinie gegen Rassismus entscheidet. Erst dann können auf nationaler Ebene entsprechende rechtliche Grundlagen umgesetzt werden.

Das europäische Netzwerk gegen Rassismus beabsichtigt für das Jahr 2000 eine, gemeinsam mit den assoziierten Partnern auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, aber auch mit anderen europäischen Netzwerken, die gegen Diskriminierung von Behinderten, Homosexuellen, Migranten, Minderheiten und Frauen arbeiten, Kampagnen durchzuführen. Hierfür ist jedoch die Vermittlung von Informationen nötig, was in der Vergangenheit bereits erreicht wurde, welche Richtlinien zur Zeit von der Europäischen Kommission vorbereitet werden und welche konkreten Handlungsschritte nötig sind, um Einfluss auf Schlüsselpersonen und -organisationen auszuüben. Die vorliegende Veröffentlichung soll hierfür ein Werkzeug darstellen. Die Publikation soll als Diskussions- und Handlungsgrundlage für die genannten Kooperationspartner des ENAR dienen. Alle nichtgenannten Organisationen sind herzlich willkommen bei diesen Kampagnen mitzuwirken.

Dann gilt es konkrete Handlungsschritte zu vereinbaren. Stärken einzelner Organisationen und bereits vorhandene Zugänge zu Institutionen sollten wir nutzen, um dem anvisierten Ziel näher zu kommen.

In diesem Sinne übergeben wir die Publikation an Euch, in der Hoffnung möglichst rasch in eine Diskussion mit Euch treten zu können.

Vera Egenberger
Direktorin, ENAR

§ Einleitung

Der am 2. Oktober 1997 unterzeichnete, durch alle Mitgliedstaaten ratifizierte und somit am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag enthält im Bereich der ersten Säule (Gemeinschaftsrecht) eine Nichtdiskriminierungsklausel, die es den europäischen Organen ermöglicht, Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund bestimmter Kriterien zu ergreifen. Der Artikel 13 (Antidiskriminierungsmaßnahmen) des Amsterdamer Vertrages lautet wie folgt: “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 Orientierung zu bekämpfen.”

Eine derartige Nichtdiskriminierungsklausel war zuvor nicht in den Verträgen enthalten. Nunmehr können die europäischen Organe auf der Grundlage von Artikel 13 “geeignete Vorkehrungen” treffen, um bestimmte Diskriminierungen zu bekämpfen. Im Rahmen der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus (worauf wir uns beschränken wollen) haben die Mitgliedstaaten somit die Möglichkeit, rechtlich bindende Maßnahmen vorzuschlagen und anzunehmen, um jegliche Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder des Glaubens zu bekämpfen.

Die Nichtregierungsorganisationen haben viel zur Annahme dieser Klausel beigetragen. Bereits lange vor der Eröffnung der Regierungskonferenz haben sich einige von ihnen für die Aufnahme einer (mehr oder weniger spezifischen) Nichtdiskriminierungsklausel in die Verträge eingesetzt. Ihre Forderungen und ihre konstruktive Lobbyarbeit haben auf europäischer und nationaler Ebene dazu geführt, daß man sich der Notwendigkeit bewußt wurde, in diesem Bereich tätig zu werden. Gleichmaßen hervorzuheben ist die Arbeit des Beratenden Ausschusses für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, der mit der Ausarbeitung von Empfehlungen im Vorfeld der Regierungskonferenz beauftragten Reflektionsgruppe (“Westendorp-Gruppe”) und des Europäischen Parlaments. Des weiteren haben die Kampagne des Europarates und nachfolgend das Europäische Jahr gegen Rassismus viel zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Problematik des Rassismus beigetragen.

Wenngleich sich während der Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz keiner der Mitgliedstaaten gegen die Aufnahme der Klausel ausgesprochen hat, ist doch hervorzuheben, daß keiner von ihnen die “Führungsrolle” bei der Annahme übernommen hat.

Da Artikel 13 die Annahme von Rechtsvorschriften zuläßt, ist es sinnvoll, den Vorschlag für eine Richtlinie der Starting Line Group, der die Ziele des Europäischen Netzes gegen Rassismus (ENAR) umfaßt, sowie die zur Verfügung stehenden Informationen darüber, wie die Europäische Kommission in nächster Zukunft den Artikel 13 anzuwenden gedenkt (zwei Vorschläge für eine Richtlinie

und ein Aktionsprogramm), näher zu prüfen.

Im folgenden werden die verschiedenen, durch Artikel 13 gebotenen Möglichkeiten und Arten der Maßnahmen sowie der politische Willen der Mitgliedstaaten näher erörtert. Da Artikel 13 nicht zuletzt aufgrund der Kampagne der

Nichtregierungsorganisationen angenommen wurde, ist es zudem erforderlich, eine neue Kampagne zu führen, um die Annahme von Legislativmaßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu erreichen.

Der Vorschlag "Starting Line"¹

1.1 Vorgeschichte

Die Starting Line Group ist ein informelles Netz von rund 400 Organisationen in den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, das sich seit Anfang der 90er Jahre für die Schaffung einer Richtlinie zur Bekämpfung von Rassismus einsetzt. Die Gründungsorganisationen waren seinerzeit der Auffassung, daß es notwendig sei, Rassismus auf legislativem Wege, d.h. durch rechtlich bindende, auch Sanktionen umfassende Maßnahmen zu bekämpfen. Sie waren ebenfalls überzeugt, daß es einer Maßnahme auf europäischer Ebene bedurfte. Schon bald wurde deutlich, daß die Ziele der Gruppe nur durch eine Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf europäischer Ebene erreicht werden konnten.

Das Niveau des Schutzes ist in den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Geschichte, ihrer Traditionen und ihrer Rechtssysteme sehr unterschiedlich. Die Gruppe hat sich daher für die Ausarbeitung eines Vorschlags für eine Richtlinie entschieden. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Rechtsweg die einzige Möglichkeit zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit darstellt: Information, Prävention und Erziehungs- bzw. Bildungsmaßnahmen sind ebenfalls erforderlich. Die verschiedenen Instrumente zur Förderung der Gleichbehandlung ergänzen sich gegenseitig. Die Gruppe war außerdem

der Meinung, daß das Fehlen einer gemeinsamen und wirksamen Maßnahme gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit die gesellschaftliche Integration in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf besorgniserregende Weise behindert.

1.1.1 Entscheidung für eine Richtlinie

Warum nun eine Richtlinie? Eine Richtlinie scheint das sicherste und wirksamste Mittel zu sein, um eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse, der ethnischen Herkunft, Religion oder Weltanschauung zu erreichen und überall auf europäischer Ebene den gleichen Schutz zu garantieren. Ziel dabei ist die Annahme von gemeinsamen Kriterien. Die vorgeschlagene Richtlinie legt die zu erreichenden Ziele fest und läßt den Mitgliedstaaten Flexibilität bei der Umsetzung in nationales Recht, wobei den Besonderheiten jedes Landes und seiner Rechtstradition Rechnung getragen wird.

Des Weiteren sind bei der Annahme und Umsetzung einer Richtlinie das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente beteiligt, was die öffentliche Diskussion über das Thema fördert. Es ist von grundlegender Bedeutung, daß die nationalen Parlamente hierbei eine aktive Rolle spielen, denn so wird eine Diskussion auf nationaler Ebene in Gang gebracht. Den Mitgliedstaaten, die auf nationaler Ebene über einen besseren Schutz verfügen, ermöglicht die Richtlinie zudem, ihre geltenden Rechtsvorschriften beizubehalten. Auch würde eine Richtlinie gegen Diskriminierungen aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse oder Religion eine gewisse Parallele zu den bereits angenommenen Richtlinien über die

¹Vorschlag von Legislativmaßnahmen zur Bekämpfung des Rassismus und zur Förderung der rechtlichen Gleichstellung in der Europäischen Union, Isabelle Chopin und Jan Niessen, Starting Linegruppe und Commission for Racial Equality (CRE) 1998

Chancengleichheit für Männer und Frauen² herstellen und Vorbildcharakter im Hinblick auf die Erörterung und Annahme weiterer Richtlinien zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund anderer im Artikel 13 aufgezählter Kriterien besitzen.

Letztendlich ist es wichtig, daß Artikel 13 noch vor der Erweiterung der Union durch Annahme einer Richtlinie zur Bekämpfung von Rassismus umgesetzt wird. Wird eine derartige Richtlinie angenommen, gehört sie zum geltenden Gemeinschaftsrecht ("*acquis communautaire*"), das die neuen Mitglieder in ihre Rechtssysteme integrieren müssen. Die Staaten, die der Europäischen Union demnächst beitreten wollen, haben nicht notwendigerweise die gleichen Traditionen in bezug auf die allgemeinen Menschenrechte, den Minderheitenschutz und die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Die erste Fassung der "Starting Line" wurde 1992 offiziell vorgestellt und allgemein positiv aufgenommen. Das Europäische Parlament hat bereits in zahlreichen Entschlüssen die Kommission aufgerufen, diesen Vorschlag als Diskussionsgrundlage zu verwenden, einen Vorschlag für eine Richtlinie

²Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen.

Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

³Europäisches Parlament, Entschluß zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vom 2. Dezember 1993, Europäisches Parlament, Entschluß zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus vom 27. Oktober 1994,

Europäisches Parlament, Entschluß zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus vom 27. April 1995, Europäisches Parlament, Entschluß zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus vom 26. Oktober 1995, Europäisches Parlament, Bericht des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten über die Mitteilung der Kommission über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus und über den Vorschlag für einen Beschluß des Rates, 1997 zum Europäischen Jahr gegen Rassismus zu erklären vom 26. April 1996

auszuarbeiten und sich hierbei durch die "Starting Line" inspirieren zu lassen³.

Ziel des Vorschlags war es, eine Diskussion über das Thema anzuregen, es auf der politischen Tagesordnung festzuschreiben und so den Dialog aufrechtzuerhalten. Die Strategie der Gruppe bestand darin, nach Möglichkeit bereits vorhandene Rechtsvorschriften und die Erfahrungen anderer Organisationen aus den verschiedenen Mitgliedstaaten zu nutzen.

1.1.2 Die Rechtsgrundlage

Da es am politischen Willen mangelte, den Artikel 308⁴ (ehemals Artikel 235) als Rechtsgrundlage für eine derartige Richtlinie (diese Rechtsform wurde zur Rechtfertigung der Starting Line ausgewählt) zu verwenden, hat die Starting Line Group sich seit 1993 für die Änderung des Vertrags eingesetzt, um eine eindeutige Rechtsgrundlage in diesem Bereich zu erhalten. Der Änderungsvorschlag wurde unter der Bezeichnung "Starting point" bekannt. Der "Starting point" wurde nach dem Vorbild der in den internationalen Übereinkommen (wie dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung⁵) üblicherweise benutzten Formulierungen verfaßt. Wenn der "Starting point" in seiner ersten Fassung angenommen worden wäre, wäre er direkt in Kraft getreten und hätte den europäischen Organen ein explizites Mandat zum Handeln gegeben. Jede Legislativmaßnahme wäre nach dem Verfahren der Mitentscheidung (mit

⁴Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften.

⁵Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, angenommen und zur Unterzeichnung und Ratifizierung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen in seiner Entschlußung 2106 A (XX) vom 21. Dezember 1965 vorgelegt, in Kraft seit dem 4. Januar 1969.

qualifizierter Mehrheit) angenommen worden.

1994 hat die Starting Line Group dann eine Kampagne zur Aufnahme einer Rechtsgrundlage in den EG-Vertrag gestartet, die die Annahme von Legislativmaßnahmen ab 1994 ermöglicht hätte. Die Kampagne richtete sich an die europäischen Organe, den Beratenden Ausschuß für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit⁶, die zur Vorbereitung der Regierungskonferenz eingerichtete Reflektionsgruppe und die Ratspräsidenten Italiens, Irlands und der Niederlande, die für die Vorbereitungen und Verhandlungen zuständig waren, welche schließlich zum Abschluß des Amsterdamer Vertrags führten. Die Starting Line Group führte ihre Kampagne auch auf nationaler Ebene. Ihre neuartige Zusammensetzung (400 Organisationen, darunter Nichtregierungsorganisationen, halbstaatliche und kirchliche Organisationen, Gewerkschaften, Akademiker und andere Sachverständige) hat zur Gründung eines informellen und sehr leistungsstarken Netzes geführt, das Kontakte in allen Mitgliedstaaten und auf allen gesellschaftlichen Ebenen (Vereine, Gewerkschaften, Parteien, Universitäten) aufgebaut hat, die alle seine Mitglieder nutzen können.

Die Informationskampagne zur Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf Gemeinschaftsebene und zur Unterstützung des Vorschlags "Starting point" war letztendlich erfolgreich: Die über mehrere Jahre laufende Kampagne und der andauernde

⁶Der Beratende Ausschuß für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wurde 1994 auf dem Gipfel von Korfu aufgrund einer deutsch-französischen Initiative eingerichtet. Der auch unter dem Namen seines Vorsitzenden Jean Kahn bekannte Ausschuß sollte eine globale Strategie zur Bekämpfung von rassistischen und fremdenfeindlichen Gewaltakten auf Unionsebene ausarbeiten. Er hat maßgeblich zur Einrichtung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Wien beigetragen.

Druck auf europäischer, nationaler, Regierungs- und Nichtregierungsebene vor und während der Regierungskonferenz von 1996 haben schließlich zur Annahme von Artikel 13 geführt.

Die Starting Line Group hat daraufhin ihren ersten Vorschlag überarbeitet, und die neue "Starting Line" wurde im Juni 1998 auf der von der britischen Ratspräsidentin in Manchester organisierten Konferenz über Rassismus offiziell vorgestellt und sehr positiv aufgenommen.

1.2 Inhalt des Vorschlags

In dem neuen Vorschlag werden Formulierungen verschiedener, bereits angenommener Richtlinien (zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen⁷ und über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts⁸) aufgegriffen, um unnütze Terminologiedebatten zu vermeiden. Die Terminologie ist bereits im Europäischen Parlament und im Rat ausführlich erörtert worden. Die Mitgliedstaaten können also nicht bestimmte Grundsätze wieder in Frage stellen und den Opfern von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verweigern, was sie den Frauen zugesprochen haben. Außerdem waren die nationalen Parlamente bei der Umsetzung auf nationaler Ebene beteiligt, so daß die Diskussion bereits auch in den Mitgliedstaaten stattgefunden hat.

1.2.1 Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Religion oder der Weltanschauung

Die Starting Line Group hat beschlossen, Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder

⁷Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen.

⁸Richtlinie 97/80/EG des Rates über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

der Religion zu bekämpfen, da Artikel 13 dies ermöglicht. Hauptanlaß hierfür waren allerdings die Unterschiede in der Interpretation und im Verständnis des Begriffs "Rassismus" in den Mitgliedstaaten. In einigen Ländern wird Antisemitismus als Rassismus betrachtet, in anderen wird zwischen diesen beiden Begriffen unterschieden. Es ist jedoch schwierig, Diskriminierungen aufgrund der Rasse und Diskriminierungen aufgrund der Religion deutlich zu unterscheiden, da sie manchmal eng miteinander verbunden sind. Dies gilt heute um so mehr, als sich zunehmend eine Einstellung verbreitet, die man als "Islamophobie" bezeichnen könnte.

Verschiedene Kirchen wurden zu diesem Punkt konsultiert, und es hat sich sehr schnell deutlicher Widerstand gegen eine Verknüpfung der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse mit der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Religion offenbart. Einige Kirchen haben die Aufnahme von Ausnahmeklauseln gefordert. Zur Lösung dieser Frage hat die Gruppe die Gesetzgebung in Nordirland untersucht, wo die Frage der religiösen Diskriminierung sehr heikel ist und ein wirkliches politisches Problem darstellt, und auch die europäische Gesetzgebung zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen analysiert, da diese Rechtsvorschriften bestimmte Ausnahmen zulassen.

Um starken Widerstand zu vermeiden, hat die Starting Line Group schließlich in ihrem Artikel 1 Absatz 5 als Kompromißlösung (und nicht als Zugeständnis) bestimmte Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung für Fälle zugelassen, in denen die ethnische Herkunft oder Rasse, die Religion oder Weltanschauung einen grundlegenden Auswahl-Faktor darstellt. Anwendbar wären derartige Ausnahmen vor allem auf konfessionelle Schulen oder Einrichtungen wie Krankenhäuser, Altersheime usw. Die Starting Line Group ist sich bewußt, daß die

Aufnahme der Ausnahmeklausel nicht unbedingt die Zustimmung ihrer Gegner findet, hat aber nichtsdestoweniger beschlossen, sowohl die Diskriminierung aufgrund der Religion als auch die Klausel beizubehalten. In bezug auf Religion oder Weltanschauungen verweist die "Starting Line" im übrigen auf "das tatsächliche oder vermutete Nichtvorhandensein" jeglicher Religion oder besonderer Überzeugungen (Artikel 2 Absatz 4).

1.2.2 Definition von Diskriminierung und Anwendungsbereich der "Starting Line"

Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der Religion wird in Artikel 1 Absatz 1 wie folgt definiert: "jede auf der Rasse, ethnischen Herkunft, Religion oder Anschauungen beruhende Unterscheidung, Ausgrenzung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, daß die Anerkennung, der Genuß oder die Ausübung von Menschenrechten und Grundfreiheiten oder die Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, religiösen Leben oder allen sonstigen Bereichen des öffentlichen Lebens ausgeschlossen oder beeinträchtigt wird".

Der Anwendungsbereich der "Starting Line" ist nicht auf den Beschäftigungsbereich beschränkt, wenngleich dies die Arbeit sicherlich erleichtert hätte, da die große Mehrheit der Mitgliedstaaten bereits über entsprechende Maßnahmen auf nationaler Ebene verfügt. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sind im täglichen Leben der Opfer allgegenwärtig, und so war es der Starting Line Group wichtig, diese auch in anderen Bereichen zu schützen. Hierbei wurde die durch Artikel 13 vorgegebene Einschränkung ("im Rahmen der (...) auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten") berücksichtigt. In der "Starting Line" werden somit die folgenden Bereiche abgedeckt (Artikel 1 Absatz 2):

- Ausübung einer beruflichen Tätigkeit als Gehaltsempfänger oder als Selbständiger;
- Zugang zu einem Arbeitsplatz oder einer Funktion, Entlassung und andere Arbeitsbedingungen;
- Sozialversicherung;
- Gesundheits- und Sozialleistungen;
- Erziehung und Bildung;
- Berufsberatung und berufliche Ausbildung;
- Wohnung;
- Zugang zu Gütern und Dienstleistungen;
- Ausübung der Funktionen einer öffentlichen Einrichtung;
- Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen oder religiösen Leben oder an jedem anderen öffentlichen Bereich.

Die in der "Starting Line" enthaltenen Grundsätze sollen allen Betroffenen (EU-Bürgern und Staatsangehörigen aus Drittländern) den gleichen Schutz gegen unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung bieten. Die Definition der unmittelbaren Diskriminierung (Artikel 2 Absatz 1) ist an die der Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen angelehnt. Demnach liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn "einer Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder von Anschauungen eine ungünstigere Behandlung zuteil wird, als andere Personen in einer Situation erhalten oder erhalten würden, in der die Umstände, die zu dieser Behandlung geführt haben, die gleichen sind oder sich nicht wesentlich unterscheiden". Die Definition der mittelbaren Diskriminierung (Artikel 2 Absatz 2) lehnt sich an Artikel 2 der Richtlinie von 1997 über die Beweislast an. Sie ist erfüllt, wenn "dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren auf unverhältnismäßige Weise Personen einer bestimmten Rasse oder ethnischen Herkunft, mit einer bestimmten Religion oder bestimmten Anschauungen benachteiligen", ohne durch objektive Faktoren gerechtfertigt

werden zu können.

Die Mitgliedstaaten werden gehalten sein, unter Strafandrohung folgendes zu verbieten (Artikel 4 Absatz 1):

- Jede Art der in Artikel 2 Absätze 1, 2 und 3 genannten Diskriminierungen durch natürliche oder juristische Personen, Gruppen oder Einrichtungen;
- Anstiftung oder Zwang zur Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der Religion;
- Die Gründung oder das Betreiben einer Organisation, die eine derartige Anstiftung oder einen derartigen Zwang fördert, die Mitgliedschaft in einer derartigen Organisation oder die finanzielle oder sonstige Unterstützung einer derartigen Organisation;
- Handlungen oder Praktiken, die eine Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der Religion darstellen und von einer öffentlichen Behörde oder Einrichtung gegen Personen, Personengruppen oder Gruppen von Einrichtungen ausgeübt werden;
- Die Finanzierung, Verteidigung oder Unterstützung von Personen, Gruppen oder Organisationen, die eine Diskriminierung aufgrund der Rasse oder Religion ausüben, durch eine öffentliche Behörde oder Einrichtung.

Artikel 4 Absatz 1 könnte dazu führen, daß bestimmte rassistische politische Parteien verboten oder keine Finanzierung mehr erhalten würden. Obwohl die Meinungen zu diesem Thema auseinandergehen, hat die Starting Line Group nach langen Diskussionen beschlossen, diese Bestimmungen unter Bezug auf Artikel 4 Absätze a, b und c des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung beizubehalten.

Nach Artikel 4 Absätze 2 und 3 sind die

Mitgliedstaaten verpflichtet, diskriminierende Ausdrucks- oder Verhaltensweisen von Verantwortlichen oder Vertretern öffentlicher Behörden bei der Ausübung ihrer Funktionen zu bestrafen und die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, damit die in der Bildung und den Medien tätigen Personen sich ihrer Verantwortung in bezug auf die Erziehung bewußt werden und sich dementsprechend verhalten.

Dieser Vorschlag für eine Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Opfern die Möglichkeit des Rechtswegs zuzusichern (Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe a), ihnen Schadenersatz für materielle und immaterielle Schäden zu leisten (Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe b), sie angemessen über die vorhandenen Verfahren und Rechtsmittel zu informieren und sie in bezug auf die Gerichtskosten finanziell zu unterstützen (Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe c). Die Kläger haben Anspruch auf eine effiziente Untersuchung und ein gerechtes Urteil (Artikel 6 Buchstabe a). Die betroffenen Parteien sollen jede angemessene und sachdienliche Information erhalten, es sei denn diese Information läuft dem Interesse einer der Parteien zuwider (Artikel 6 Buchstabe b).

Darüber hinaus sollen mit der Verteidigung der Menschenrechte und insbesondere mit der Bekämpfung des Rassismus befaßte Organisationen rechtliche Schritte bei Zivil-, Verwaltungs- oder Strafgerichten einleiten oder unterstützen können (Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe d). Diese Möglichkeit der genannten Organisationen, als Nebenkläger aufzutreten, besteht noch nicht in allen Mitgliedstaaten, und muß einheitlich geschaffen werden. Die Mitgliedstaaten sollten angemessene Schlichtungsverfahren vorsehen, die Konfliktlösungen ermöglichen, ohne das Opfer daran zu hindern, anschließend den Rechtsweg zu beschreiten (Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe f). Ferner sieht die "Starting Line"

die Einrichtung angemessener Gremien vor, die Beschwerden entgegennehmen, prüfen und diesbezügliche Schlußfolgerungen abgeben (Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe e.).

1.2.3 Umkehr der Beweislast

Des weiteren droht die Umkehr der Beweislast in einigen Mitgliedstaaten problematisch zu werden. Bei der Abfassung von Artikel 5 hat die Starting Line Group die oben erwähnte Richtlinie von 1997 äußerst sorgfältig studiert und sich dazu entschlossen, den bereits auf europäischer Ebene angenommenen und nun auf nationaler Ebene umzusetzenden Grundsatz beizubehalten. Einer der Gründe, warum viele Betroffene in Fällen von Rassismus keine Klage vor Gericht einreichen und viele Verfahren eingestellt werden, ist die Tatsache, daß es für das Opfer so schwierig zu beweisen ist, daß es diskriminiert wurde. Falls eine Richtlinie wie die der Starting Line Group angenommen würde, müßte der Angeklagte (die Person, die beschuldigt wird, das Opfer diskriminiert zu haben) den Beweis erbringen, daß eine derartige Diskriminierung nicht stattgefunden hat.

1.2.4 Vergeltungsmaßnahmen

Ein anderer Grund für das Zögern der Opfer, Klage einzureichen, ist die Angst vor Vergeltungsmaßnahmen (oder sekundärer Diskriminierung). Nach dem "Starting Line"-Vorschlag schließt Diskriminierung auch Vergeltungsmaßnahmen ein (Artikel 2 Absatz 3 Buchstaben a und b. Mit Ausnahme des Schutzes von Gewerkschaftsmitgliedern, die Vergeltungsmaßnahmen ihres Arbeitgebers zu befürchten haben, wird ein derartiges Konzept in keinem Mitgliedstaat verfolgt.

1.2.5 Die Rolle der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Die 1997 in Wien eingerichtete Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und

Fremdenfeindlichkeit soll nach dem Willen der Starting Line Group in diesen Ansatz wie folgt einbezogen werden. In Artikel 11 Absätze 1 und 2 der "Starting Line" wird vorgesehen, daß die Beobachtungsstelle "Standardkriterien für die jährliche Überwachung der Leistungen der Mitgliedstaaten in bezug auf die Einhaltung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der vorliegenden Richtlinie" festlegt. Auf der Grundlage der von der Europäischen Beobachtungsstelle festgelegten Kriterien "unterbreiten die Mitgliedstaaten der Europäischen Beobachtungsstelle jährlich Berichte" über die Ergebnisse dieser Überwachung. Aus dem Mandat der Beobachtungsstelle läßt sich zwar nicht eindeutig ableiten, daß ihr eine derartige Rolle zukommt, doch die Starting Line Group fand es wichtig, daß diese Institution an der Umsetzung der Richtlinie und ihrer Anwendung auf nationaler Ebene beteiligt wird. Die Starting Line Group hielt es für erforderlich, eine Kontrollinstanz einzurichten und sah daher zum einen für die Beobachtungsstelle eine Rolle vor und verpflichtete zudem die Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission zwei Jahre nach Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht (Artikel 9) einen Bericht über die Annahme der auf nationaler Ebene ergriffenen

Maßnahmen (Artikel 10 Absatz 1) vorzulegen. Auf der Grundlage dieses Berichts hat dann die Kommission einen Bericht für den Rat und das Europäische Parlament zu erstellen. Bei der Abfassung des Berichts kann sie zusätzliche Informationen bei den Mitgliedstaaten oder bei Nichtregierungsorganisationen anfordern, Empfehlungen abgeben und Vorschläge unterbreiten (Artikel 10).

1.2.6 Positive Maßnahmen und Quotenregelungen

Viele Mitgliedstaaten fürchten, durch Artikel 13 zu Maßnahmen gezwungen zu werden, die im Widerspruch zu ihren nationalen Traditionen stehen (beispielsweise positive Maßnahmen oder Quotenregelungen). Der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entsprechend läßt die "Starting Line" zwar keine Quotenregelung zu, sieht jedoch positive Maßnahmen vor, wenngleich diese nicht eingefordert werden (vergleiche hierzu Artikel 1 Absatz 4 der "Starting Line" mit Artikel 2 der Richtlinie von 1976 zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen).

Etwaige günstigere Bestimmungen auf nationaler Ebene oder in internationalen Übereinkommen werden durch die "Starting Line" nicht beeinträchtigt (Artikel 7).

2. Die Vorschläge der Europäischen Kommission⁹



Es stellt sich die Frage, ob die Europäische Kommission mit ihrer Entscheidung, eine horizontale Richtlinie und eine spezifischere Richtlinie vorzulegen, nicht die im Artikel 13 genannten Grundsätze verfehlt, denn dieser stellt eine allgemeine Klausel dar. Die Bekämpfung von Diskriminierung ist eine äußerst sensible Materie, die größtenteils von dem politischen Willen der Mitgliedstaaten und den Kompromissen abhängt, auf die sie sich einigen, um ihre Ziele zu erreichen.

Die Europäische Kommission hat sich für Richtlinien entschieden, weil diese, wie oben erwähnt, den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung lassen. Diese beiden Richtlinien werden den Mitgliedstaaten zur Beurteilung vorgelegt.

Die Bekämpfung von Diskriminierung im Beschäftigungsbereich wurde von den Mitgliedstaaten zum Teil auch deshalb relativ positiv aufgenommen, weil in den meisten Staaten in diesem Bereich bereits einschlägige nationale Rechtsvorschriften vorhanden sind (wenngleich diese sich nicht unbedingt gegen alle in Artikel 13 aufgezählten Diskriminierungsgründe richten). Auf Vorbehalte, wenn nicht gar starken Widerstand ist allerdings die geplante Aufnahme bestimmter Gründe für Diskriminierungen (z.B. Behinderung oder Alter) gestoßen. Die Verpflichtung zu Umbaumaßnahmen zwecks behindertengerechter Zugangsmöglichkeiten droht insbesondere kleine und mittlere Betriebe vor große finanzielle Belastungen zu stellen. In bezug auf das Alter werden erhebliche

finanzielle Auswirkungen befürchtet, denn in allen Mitgliedstaaten bestehen gerade für die Rente oder die Bewilligung bestimmter Sozialleistungen Altersgrenzen.

Die horizontale Richtlinie schafft hier einen Freiraum für spätere, spezifischere Richtlinien, die sich auf bestimmte Gründe für Diskriminierungen beschränken. Es wird zunächst eine Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft ausgearbeitet.

Indessen stellt sich die Frage, ob der politische Wille, der in bezug auf die Annahme einer horizontalen Richtlinie vorhanden zu sein scheint, auch in bezug auf die Annahme einer Richtlinie aufgebracht wird, die das Problem von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft behandelt. Wie das damalige Kommissionsmitglied Flynn in Wien äußerte, gibt es einen wichtigen, in diese Richtung gehenden Impuls, den es zu nutzen gilt. Er wurde ausgelöst durch die Aufeinanderfolge wichtiger Ereignisse wie der Kampagne "Alle anders, alle gleich" des Europarats, dem Europäischen Jahr gegen Rassismus, der von der Starting Line Group seit Anfang der 90er Jahre geführten Kampagne, verschiedener gemeinsamer Erklärungen der europäischen Organe und Institutionen sowie zahlreicher Entschließungen des Europäischen Parlaments. Ein derartiger Druck bestand nicht für die anderen Gründe für Diskriminierungen, außer für die Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts.

Was denken nun die im Bereich der Bekämpfung anderer Diskriminierungen tätigen Organisationen über die Entscheidung der Kommission, als erstes gegen die

⁹Vergleiche die Diskussionspapiere der Europäischen Kommission zu den möglichen Inhalten der zwei Legislativvorschläge zur Umsetzung von Artikel 13 und zu den möglichen Inhalten eines Rahmenprogramms zur Bekämpfung der Diskriminierung.

Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft vorzugehen, wo sie doch wiederholt geäußert hat, es gebe keine Präferenzen oder Prioritäten für die verschiedenen Gründe für Diskriminierungen? Die verschiedenen Organisationen begrüßen das Vorhaben einer spezifischen Richtlinie über die Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft, da sie es ihnen später ermöglichen wird, auch eine Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Religion oder Anschauungen, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in anderen Bereichen als dem Beschäftigungsbereich zu erhalten. Nichtsdestoweniger stellen sie hohe qualitative Anforderungen an den Vorschlag der Europäischen Kommission, da durch diesen gewissermaßen das Niveau des Schutzes auf europäischer Ebene festgelegt wird.

Die beiden genannten Vorschläge von Richtlinien weisen große Ähnlichkeiten auf. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, daß über die angenommenen Bestimmungen angemessen informiert wird, und daß Verfahren eingeführt werden, die die Anwendung von wirksamen und ausgewogenen Sanktionen mit abschreckender Wirkung vorsehen, so daß die Opfer von Diskriminierungen Entschädigungen einfordern können. Alle Gesetze, Rechts- und Verwaltungsbestimmungen, die gegen den in den beiden Richtlinien definierten Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen, müssen abgeschafft werden.

2.1 Richtlinie zur Bekämpfung der in Artikel 13 genannten Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich

Der materielle Geltungsbereich der Richtlinie ist auf den Beschäftigungsbereich beschränkt, schließt jedoch alle in Artikel 13 genannten Formen der Diskriminierung außer der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

ein. Diese Ausnahme gründet sich auf Artikel 141 des Vertrags¹⁰ sowie die Richtlinie 76/207/EWG und nachfolgende Richtlinien über die Chancengleichheit von Männern und Frauen im Beschäftigungsbereich.

Die Definitionen wurden aus der Richtlinie 76/207/EWG, ihren Nachfolgern und den einschlägigen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs übernommen. Belästigung wird als Diskriminierung eingestuft, und die Annahme oder das Beibehalten positiver Maßnahmen auf nationaler Ebene wird zugelassen. Die Richtlinie folgt dem Subsidiaritätsgrundsatz und stellt auf ein Mindestmaß an Schutz auf europäischer Ebene ab. Die Mitgliedstaaten, die auf nationaler Ebene über günstigere Maßnahmen verfügen

¹⁰Artikel 141 (Gleiches Entgelt für Männer und Frauen) sieht folgendes vor:

1. Jeder Mitgliedstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher.
2. Unter "Entgelt" im Sinne dieses Artikels sind die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen zu verstehen, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer unmittelbar oder mittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt. Gleichheit des Arbeitsentgelts ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bedeutet,
 - a) daß das Entgelt für eine gleiche nach Akkord bezahlte Arbeit aufgrund der gleichen Maßeinheit festgesetzt wird,
 - b) daß für eine nach Zeit bezahlte Arbeit das Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz gleich ist.
3. Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Maßnahmen zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit.
4. 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 oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.

oder derartige Maßnahmen einführen möchten, können die betreffenden Bestimmungen beibehalten oder neu erlassen.

Der Vorschlag sieht jedoch eine Ausnahme vor: Unterschiede in der Behandlung, die objektiv und vernünftig begründet sind, stellen keine Diskriminierung dar. Dies gilt jedoch nur, wenn die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren zur Erreichung eines legitimen Ziels notwendig und gerechtfertigt sind, das nicht mit den verschiedenen Gründen für eine Diskriminierung zusammenhängt. Diese Vorschrift ist eine Reaktion auf die Befürchtungen mancher Mitgliedstaaten in bezug auf die Berücksichtigung des Alters bei der Bewilligung bestimmter Sozialleistungen oder der Rentenberechnung.

Die Beweislast obliegt dem Angeklagten (also der Person, die beschuldigt wird, eine Diskriminierung begangen zu haben). Dieser muß beweisen, daß er nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen hat. Einzelpersonen sind gegen sich an eine Beschwerde anschließende Vergeltungsmaßnahmen geschützt. Des Weiteren müssen die Mitgliedstaaten Vereinigungen oder Organisationen die Möglichkeit geben, "Rechts- oder Verwaltungsverfahren wegen Nichterfüllung der aus der Richtlinie erwachsenen Verpflichtungen einzuleiten".

Die Richtlinie deckt folgende Bereiche ab:

- Zugang zu abhängiger oder selbständiger Beschäftigung, zu jedem Beruf, einschließlich der Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen auf allen Ebenen der Berufshierarchie und der Beförderung;
- Zugang zur Berufsberatung und zu den unterschiedlichen Berufen;
- Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich Entlassung und Entlohnung;
- Mitgliedschaft in Berufsverbänden und Gewerkschaften.

2.2 Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft

Diese Richtlinie orientiert sich in bezug auf die Grundsätze, Definitionen und teilweise auch die Umsetzung an der vorgenannten Richtlinie.

Ziel der Richtlinie ist die Einführung und Aufrechterhaltung eines einheitlichen Mindestschutzes sowie die Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Personen ohne Unterscheidung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft. Dabei bleibt es den Mitgliedstaaten freigestellt, günstigere Bestimmungen als die in der Richtlinie vorgesehenen einzuführen oder beizubehalten.

Die Richtlinie enthält eine Reihe von Definitionen, die sich – wie auch die Definitionen der Starting Line Group – an den Definitionen der Richtlinien von 1976 und 1997 zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Beschäftigungsbereich und über die Beweislast in Fällen von geschlechtsbedingter Diskriminierung anlehnen. Die Definition der Diskriminierung schließt auch die Belästigung ein. Wie schon bei den geschlechtsbedingten Diskriminierungen, wird die Kommission von den Mitgliedstaaten keine positiven Maßnahmen verlangen, diese jedoch auch nicht verbieten. Diejenigen Mitgliedstaaten, die bereits auf nationaler Ebene positive Maßnahmen eingeführt haben, werden diese beibehalten können, und diejenigen von ihnen, die derartige Maßnahmen einführen wollen, dürfen dies tun.

Wie schon in der "Starting Line" und der oben erwähnten Richtlinie von 1997 vorgesehen, wird die Beweislast, außer in Strafverfahren, beim Angeklagten liegen. Wie ebenfalls bereits in der "Starting Line" vorgesehen, müssen die Mitgliedstaaten einen Schutz gegen Vergeltungsmaßnahmen gewährleisten und Verbänden und Organisationen die Möglichkeit geben, Rechts- oder

Verwaltungsverfahren aufgrund der Nichterfüllung der aus der Richtlinie entstandenen Verpflichtungen anzustrengen. Für die Länder, die noch nicht über derartige Einrichtungen verfügen, sieht die Richtlinie ferner die Schaffung unabhängiger Einrichtungen zur Bekämpfung des Rassismus oder allgemeiner Einrichtungen für die Verteidigung der Menschenrechte vor. Dabei kommt den unabhängigen nationalen Einrichtungen eine doppelte Aufgabe zu: Einerseits sollen sie die Umsetzung der neuen Gesetzgebung überwachen und gegebenenfalls Empfehlungen hierzu abgeben, andererseits sollen sie Beschwerden entgegennehmen und, wenn nötig, rechtliche Schritte einleiten.

Auf die internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung wird in den Erwägungsgründen der Richtlinie ausdrücklich hingewiesen.

Dieser Vorschlag zielt nur auf den Schutz von Personen ab, die aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft diskriminiert wurden. Dabei ist die Unterscheidung zwischen Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder derjenigen aufgrund der Religion mitunter sehr schwierig. Auf eben dieses terminologische Problem ist auch die Starting Line Group bei der Ausarbeitung ihres Vorschlags für eine Richtlinie "Starting Line" gestoßen. Die Frage ist nämlich, wie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu definieren sind. In einigen Mitgliedstaaten wäre die Diskriminierung aufgrund der Religion in dem Begriff Rassismus enthalten. So deckt im Vereinigten Königreich der "Race Relations Act" die Diskriminierung von Personen jüdischer oder hinduistischer Herkunft ab, bietet jedoch Sikhs oder Moslems, die dort zwei wichtige Gemeinschaften sind, keinen Schutz. Zur Zeit ist das Vereinigte Königreich bestrebt, hier Abhilfe zu leisten.

Das Europäische Netzwerk gegen Rassismus

(ENAR) ist der Auffassung, daß es wichtig ist, Diskriminierungen aufgrund der Religion in den Vorschlag für eine Richtlinie der Europäischen Kommission aufzunehmen. In einigen Ländern genießen jedoch bestimmte Kirchen einen Sonderstatus (Deutschland, Dänemark, Griechenland usw.), so daß die Aufnahme der Diskriminierung aufgrund der Religion oder von Anschauungen die Annahme der Richtlinie nach Verhandlungen im Rat der EU zwangsläufig stark gefährden würde. Um nun diesen Prozeß nicht zu verlangsamen und letztendlich eine Ablehnung der Richtlinie zu vermeiden, unterstützen wir den Vorschlag der Kommission, wenn dieser, die in der "Starting Line" genannten Grundsätze, enthält. ENAR wird sich nichtsdestoweniger weiterhin dafür einsetzen, daß die fehlenden Grundsätze (insbesondere das Verbot der Aufhetzung oder des Zwangs zu Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der Religion) aufgenommen werden.

In Übereinstimmung mit Artikel 13 und den Grundsätzen des Vertrags werden in der Richtlinie die Grenzen der Zuständigkeit der Gemeinschaft wie auch das Subsidiaritätsprinzip beachtet.

Der materielle Anwendungsbereich des Vorschlags wurde im Vergleich zum vorherigen Vorschlag erweitert und betrifft neben der Beschäftigung nunmehr auch folgende Bereiche:

- Zugang zu abhängiger oder selbständiger Beschäftigung und zu jedem Beruf;
- Zugang zur Berufsberatung und Berufsausbildung;
- Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich Entlassung und Entlohnung;
- Mitgliedschaft in Berufsverbänden und Gewerkschaften;
- soziale Absicherung und Sozialversicherung;
- Sozialleistungen;
- Erziehung und Ausbildung;

- Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie das Anbieten von Waren und Dienstleistungen;
- kulturelle und sportliche Aktivitäten.

Ergänzend zu dem Vorschlag für eine Richtlinie müssen Begleitmaßnahmen auf nationaler Ebene ergriffen werden.

2.3 Das Rahmenprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierungen

Die Gesetzgebung stellt nur ein Mittel zur Bekämpfung von Diskriminierungen dar. Noch viel Arbeit muß in den Bereichen Information und Ausbildung geleistet werden. Zu diesem Zweck plant die Europäische Kommission ein mehrjähriges Rahmenprogramm mit Maßnahmen, die die Politik der Gemeinschaft begleiten und folgende Ziele verfolgen:

- Schaffung eines besseren Verständnisses für diskriminierungsbedingte Probleme durch Vertiefung der Kenntnisse und der Problemevaluierung;
- Steigerung der Effizienz der Politik und der Verfahren;
- Förderung der Nichtdiskriminierung in den Medien;
- Verbesserung der Fähigkeiten der hauptsächlich Beteiligten durch Austausch bewährter Praktiken.

Im Hinblick auf die Ergänzung der zwei Richtlinien und ihre Umsetzung ist es überaus wichtig, daß ein solches Rahmenprogramm angenommen wird.

Auch wenn die Europäische Kommission fest entschlossen ist, die beiden Vorschläge für eine Richtlinie und das Rahmenprogramm durchzusetzen, darf dennoch nicht vergessen werden, daß die Kommission im Entscheidungsprozeß keine Rolle spielt: Über die Annahme oder Nichtannahme der Vorschläge entscheidet allein der Rat der Europäischen Union (also die Regierungen der

Mitgliedstaaten). Aus diesem Grund ist es für uns als Europäisches Netz gegen Rassismus unerlässlich, den Druck auf europäischer Ebene und vor allem auf nationaler Ebene aufrechtzuerhalten.

Entgegen der Befürchtung der Gemeinschaft der Nichtregierungsorganisationen, das Europäische Jahr gegen Rassismus würde nur eine punktuelle Sensibilisierungskampagne darstellen, hatte dieses schon insofern sehr positive Nachwirkungen, als die Europäische Kommission gegenwärtig an mehreren Vorschlägen feilt, der einen Meinungs austausch mit den Nichtregierungsorganisationen in Gang gesetzt hat und gewillt ist, deren Auffassungen zu berücksichtigen. Nach den Informationen, die uns zum gegenwärtigen Stand vorliegen, wird die Europäische Kommission die im "Starting Line"-Vorschlag genannten Grundsätze und Maßnahmen in ihren Vorschlägen zwar nicht vollständig übernehmen, doch sich in hohem Maße an ihnen orientieren.

ENAR begrüßt daher die Art und Weise, wie die Europäische Kommission die Zeit nach 1997 genutzt hat, sowie ihr ermutigendes Grundkonzept und die Tatsache, daß viele unserer Forderungen (z.B. in bezug auf die Umkehr der Beweislast) übernommen wurden. Gleichwohl wurden die Diskriminierungen aufgrund der Religion nur in den Vorschlag für die horizontale Richtlinie im Beschäftigungsbereich aufgenommen. Dieser Ansatz ist für uns nicht vollständig zufriedenstellend, da in einigen Ländern die Diskriminierung aufgrund der Religion unter die Definition von Rassismus fällt, was faktisch zu einer Ungleichbehandlung von Personen führt, die im Hoheitsgebiet der Europäischen Union leben. Wir müssen daher bei unseren Bemühungen weiterhin darauf drängen, daß Personen, die aufgrund ihrer Religion oder Anschauungen diskriminiert werden, in allen Mitgliedstaaten und allen Aspekten ihres täglichen Lebens den gleichen Schutz erhalten. Ein solcher Schutz wird nunmehr durch Artikel 13 ermöglicht.

3. Durch Artikel 13 erweiterte Möglichkeiten¹¹

Schon die Formulierung von Artikel 13 zeigt, daß diese Klausel durch einen politischen Kompromiß zustande gekommen ist. So hat denn Artikel 13 keine direkte Auswirkung (eine direkte Auswirkung bedeutet die Möglichkeit, dass die Bürger bei den nationalen Instanzen direkt von den Gemeinschaftsregelungen Gebrauch machen können), er erfordert einstimmige Beschlüsse, und sein Anwendungsgebiet ist auf die Zuständigkeitsbereiche der Gemeinschaft (d.h. auf die Bereiche, die im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft aufgezählt werden und in denen diese tätig wird) beschränkt.

Was den Anwendungsbereich von Artikel 13 angeht, so gehen die Meinungen hierüber auseinander. Wir sind davon überzeugt, daß durch die Änderung des Vertrags, also durch die Aufnahme von Artikel 13, der die europäischen Organe und Institutionen zur Annahme von Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen berechtigt, die Zuständigkeiten der Gemeinschaft de facto ausgedehnt wurden. Mit der Aufnahme von Artikel 13 in den EG-Vertrag wurden der Europäischen Gemeinschaft neue Möglichkeiten und Kompetenzen verliehen. Einige Mitgliedstaaten vertreten jedoch eine ganz andere Sichtweise: Sie sind der Auffassung, daß Artikel 13 keine neuen Zuständigkeiten verleiht und seine Anwendung streng auf die im EG-Vertrag genannten Bereiche beschränkt ist. Die offizielle Übersetzung von Artikel 13 muß

hinsichtlich dieses Punktes wohl juristisch gründlicher ausgelegt werden. So wird in der französischen und der deutschen Fassung das Wort "Zuständigkeiten", in der englischen Fassung jedoch das Wort "Befugnisse" benutzt.

Die Mitgliedstaaten beharren sehr auf der Tatsache, daß Artikel 13 den europäischen Organen lediglich die Möglichkeit zum Handeln gibt, sie jedoch keinesfalls zum Handeln verpflichtet. Des Weiteren ist ein konkretes Handeln nur unter Einhaltung von Artikel 5 (Subsidiaritätsprinzip)¹² möglich. Viele Mitgliedstaaten verschanzen sich hinter diesem Prinzip der Aufteilung in einzelstaatliche oder gemeinschaftliche Zuständigkeiten, die nach dem Vertrag eigentlich innerhalb der gesamten Europäischen Union angesiedelt sind. Die europäischen Organe und Institutionen können nur nach dem Subsidiaritätsprinzip tätig werden, wenn die betreffende einzelstaatliche Maßnahme nicht ausreichend ist, nicht den gewünschten Erfolg bringt oder nicht die optimale Wirkung entfaltet.

Andererseits betrifft Artikel 13 ebenso die Unionsbürger wie die Staatsangehörigen dritter Länder, wenn letztere aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft, ihrer Religion oder ihrer Überzeugungen

¹²Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele, die in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus."

¹¹Die unter den Punkten 3, 4 und 5 gegebenen Informationen basieren auf dem Dokument "L'article 13: un nouveau défi pour les institutions européennes" (Artikel 13: eine neue Herausforderung für die europäischen Organe und Institutionen), Migration Policy Group, 1999.

diskriminiert werden. Einige Beamte sind gleichwohl der Auffassung, daß die den Unionsbürgern zuerkannten Rechte auch den Staatsangehörigen dritter Länder schrittweise zuerkannt werden sollten.

Wie einige hohe Beamte verschiedener Ministerien der Mitgliedstaaten einräumen, ist die Umsetzung von Artikel 13 weniger eine rein rechtliche Frage als eine Frage des politischen Willens der Mitgliedstaaten, in diesem Bereich tätig zu werden. So sei daran erinnert, daß dieser mangelnde politische Wille schon während der Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag deutlich wurde. Unter dem Vorwand, die von den europäischen Organen festzulegenden Rechtfertigungsbedingungen (Zuständigkeit der Gemeinschaft und Wahrung des Subsidiaritätsprinzips) erfüllen zu wollen, können die Mitgliedstaaten mithin Artikel 13 auf unterschiedliche Weise als Rechtsgrundlage für Gemeinschaftsvorschriften verwenden. Die Mitgliedstaaten erwarten diesbezüglich von der Europäischen Kommission eine Auslegung und eine Definition der Zuständigkeiten der Gemeinschaft.

In einigen Ländern wurde die strafrechtliche Seite des Problems umfassend erörtert. Diese Mitgliedstaaten bezweifeln die Möglichkeit, Verbote in jegliche sich auf Artikel 13 gründende Rechtsvorschriften aufzunehmen. Jedes Verbot setzt nämlich voraus, daß Verstöße strafrechtlich geahndet werden

können, doch hierfür ist die Gemeinschaft nicht zuständig. Nach Auffassung dieser Mitgliedstaaten ermöglicht Artikel 13 somit lediglich die Annahme zivilrechtlicher oder präventiver Maßnahmen. Auch wenn nicht eindeutig klar ist, ob strafrechtliche Sanktionen im Bereich der ersten Säule rechtlich zulässig sind, fallen sie unserer Ansicht nach auch nicht vollständig aus der Zuständigkeit der Gemeinschaft heraus. Dieses Problem wird zur Zeit im Zusammenhang mit Wettbewerbsfragen (geregelt durch Artikel 81 und 82 des Vertrags, ehemals Artikel 85 und 86) diskutiert, einem Bereich, der ebenfalls unter die erste Säule, also dem Gemeinschaftsrecht, fällt. Falls sich herausstellen sollte, daß im Gemeinschaftsbereich keine strafrechtliche Ahndung möglich ist, könnte folgende Lösung angestrebt werden: Es werden Leitlinien ausgearbeitet, die zwar rechtlich nicht bindend sind, doch auf die die nationalen Gerichte Bezug nehmen können.

In den weitaus meisten Ländern weigern sich die Regierungen allerdings kategorisch, in der Umsetzung des Artikel 13 eine Verpflichtung, positive Maßnahmen anzunehmen, zu sehen.

Somit ist völlig klar, daß die Bereitschaft, Artikel 13 anzuwenden, in den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union in sehr unterschiedlichem Maße gegeben ist, und auch die Notwendigkeit, europäische Maßnahmen anzunehmen, sehr unterschiedlich gesehen wird.

4. Der politische Wille der Mitgliedstaaten

Zwar haben nach der Annahme von Artikel 13 alle Mitgliedstaaten die Aufnahme einer derartigen Klausel in den Vertrag begrüßt, doch einige unter ihnen haben auch Vorbehalte hinsichtlich der Dringlichkeit ihrer Anwendung geäußert oder Präferenzen hinsichtlich der unterschiedlichen Diskriminierungsgründe geäußert, gegen die als erstes Schutzmaßnahmen ergriffen werden sollten. Nichtsdestoweniger verhalten sich die Mitgliedstaaten abwartend und verweisen auf die Möglichkeit (und keineswegs Verpflichtung) der Europäischen Kommission, tätig zu werden, und die gebotene Wahrung des Subsidiaritätsprinzips.

Da ja bereits eine Reihe internationaler Rechtsinstrumente vorhanden ist, sind einige Mitgliedstaaten zudem besorgt über die wachsende Zahl von Rechtsinstrumenten zur Bekämpfung von Diskriminierungen. Sie halten es daher nicht für unbedingt erforderlich, auf europäischer Ebene neue Vorschriften zu erlassen. Andere Mitgliedstaaten hingegen sind angesichts der Tatsache, daß es auf internationaler Ebene derartige Rechtsinstrumente, wie das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, gibt, über das Zögern einiger Regierungen erstaunt, räumen jedoch auch ein, daß die internationalen Rechtsinstrumente nicht immer geachtet oder korrekt angewendet werden.

Gleiches gilt für die Länder, die bereits über Rechtsinstrumente zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der Religion auf nationaler Ebene verfügen. Einige von ihnen wünschen keine rechtlich bindenden Maßnahmen auf europäischer Ebene, da sie bereits auf nationaler Ebene

über einschlägige Vorschriften verfügen. Andere wiederum erkennen, daß ihre eigenen Rechtsvorschriften nicht mehr angepaßt, nur schlecht umgesetzt oder kaum angewandt werden können. In manchen Mitgliedstaaten, die über keine nationalen Vorschriften verfügen, wollen die Regierungen mittels einer Maßnahme auf europäischer Ebene von den Erfahrungen der anderen Länder profitieren, andere rechtfertigen ihren Widerstand damit, daß sie keine nationalen Vorschriften haben und internationale Rechtsinstrumente vorhanden sind.

Als mögliche Alternative zu sich auf Artikel 13 gründenden Maßnahmen werden von einigen Mitgliedstaaten Rechtsinstrumente im Rahmen der dritten Säule (Gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die auch Rassismus einschließt) gesehen. In Artikel 29¹³ des Vertrags über die Europäische Union wird der Wunsch und die Notwendigkeit bekräftigt, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verstärken, und zudem wird Rassismus als kriminelle Handlung bzw. Straftat eingestuft, was als großer Fortschritt zu werten ist. Wir sind der Auffassung, daß die Gemeinsamen Maßnahmen im Rahmen der dritten Säule zwar wichtig sind und auch angewandt werden sollen, doch wir meinen, daß sie nicht ausreichen, und daß eine rechtlich bindende Maßnahme (wie die Richtlinie) auf Gemeinschaftsebene

¹³Artikel 29 des Vertrags über die Europäische Union (ehemals Artikel K.1) sieht folgendes vor: "Unbeschadet der Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft. (...)"

unverzichtbar ist, wenn es darum geht, einen einheitlichen Schutz in allen 15 Mitgliedstaaten zu garantieren, da Rassismus nicht nur eine kriminelle Handlung darstellt, sondern auch und vor allem eine Frage des Sozialverhaltens ist.

Ein Thema, das die Mitgliedstaaten besonders beschäftigt, sind die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung von Artikel 13, vor allem im Bereich der Sozialleistungen.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten zieht eine nach "Sektoren" (d.h. Diskriminierungsgründen) getrennte Anwendung von Artikel 13 einer globalen Anwendung vor. Obwohl jeder Mitgliedstaat hierbei seine eigenen Prioritäten hat, scheint bei der Bekämpfung des Rassismus ein Kompromiß möglich. Eine horizontale Maßnahme im Beschäftigungsbereich scheint grundsätzlich auf die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu stoßen, weil die meisten von ihnen bereits über ähnliche Maßnahmen auf nationaler Ebene verfügen. Hingegen

wurden gegenüber einigen Diskriminierungsgründen Vorbehalte geäußert. Die Mitgliedstaaten befürchten, daß die Bedingung der Einstimmigkeit den Entscheidungsprozeß verlangsamt und das Niveau des Schutzes senkt. Sie hegen hohe Erwartungen an die Qualität der künftigen Maßnahme, die ihrer Meinung nach keinesfalls unter dem Niveau der geltenden einzelstaatlichen Maßnahmen liegen darf, wie auch an die Qualität ihrer Anwendung, und sie versprechen sich wichtige Impulse von den einschlägigen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs.

Auch erwarten die Mitgliedstaaten viel von der Europäischen Kommission: vor allem Definitionen und Auslegungen, aber auch Beratungen mit den Mitgliedstaaten sowie eine gründliche Untersuchung der geltenden einzelstaatlichen Vorschriften. Die Beratungen mit den Mitgliedstaaten wie auch mit den Nichtregierungsorganisationen und den Sozialpartnern haben bereits begonnen.

5. Mögliche Gemeinschaftsmaßnahmen auf der Grundlage von Artikel 13

Auf der Grundlage von Artikel 13 können verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit angenommen werden: Verordnungen, Richtlinien, Empfehlungen, Grünbücher oder Aktionspläne. Es versteht sich von selbst, daß wir für die Annahme eines rechtlich bindenden Instruments (also einer Verordnung oder Richtlinie) eintreten.

Eine Verordnung, die unverändert in den nationalen Rechtsbestand einfließt und den Mitgliedstaaten keine Freiräume läßt, erscheint uns nicht als das am besten geeignete Rechtsinstrument. Zum einen sind zur Annahme einer Verordnung zahlreiche Kompromisse nötig, und diese bringen die Gefahr mit sich, daß das Niveau des Schutzes, das wir uns für alle Mitgliedstaaten wünschen, sinkt. Zum anderen haben die Mitgliedstaaten die Wahl einer Verordnung indirekt unmöglich gemacht, als sie dem Artikel 13 eine unmittelbare Wirkung versagten.

Auf der Abschlußfeier zum Ende des Europäischen Jahres gegen Rassismus, die im Dezember 1997 in Luxemburg stattfand, hat das für soziale Angelegenheiten zuständige Kommissionsmitglied Flynn seine Absicht bekundet, eine Richtlinie zur Bekämpfung des Rassismus vorzuschlagen. Ein Jahr später hat er in Wien die Maßnahmen, die die Kommission zur Umsetzung von Artikel 13 vorzuschlagen gedenkt, näher erläutert:

- eine horizontale Richtlinie zur Bekämpfung der in Artikel 13 genannten Formen von Diskriminierung im Beschäftigungsbereich,
- eine spezifische Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft,
- ein Aktionsprogramm zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft, zum Aufbau von Partnerschaften und Netzen sowie zum Austausch bewährter Praktiken.

Diese Vorschläge befinden sich noch in der Vorbereitungsphase, doch die Europäische Kommission hat bei verschiedenen Beratungen mit Regierungsvertretern, Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen bereits eine Reihe von Angaben zum Inhalt der verschiedenen Vorschläge gemacht (siehe Punkt 2).

6. Strategie und Kampagne



Auch wenn die Vorschläge der Kommission noch nicht veröffentlicht worden sind und der Zeitpunkt ihrer offiziellen Vorstellung noch ungewiß ist (November 1999 oder Januar 2000?), ist es wichtig, bereits jetzt eine umfangreiche und gut koordinierte Kampagne zu starten. Das Europäische Netz gegen Rassismus muß jetzt eine Vermittlerrolle auf europäischer wie nationaler Ebene, in Regierungs- wie Nichtregierungskreisen einnehmen. In unserem Aktionsprogramm haben wir uns unter Punkt III zum Ziel gesetzt, nicht nur die Politik der Europäischen Union zu überwachen, sondern auch auf den Entscheidungsprozeß Einfluß zu nehmen und in bestimmten (in dem Programm genannten) Bereichen, in denen wir eine Rolle spielen können und müssen, Kampagnen auf europäischer Ebene durchzuführen. Folgende Programmpunkte sind direkt mit den Richtlinienvorschlägen der Europäischen Kommission verbunden:

- Gesetzgebung gegen Diskriminierung und die Einrichtung von Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der vollständigen Anwendung der vorhandenen und künftig anzunehmenden Rechtsvorschriften;
- Beseitigung aller Formen von strukturellem und institutionellem Rassismus;
- Maßnahmen für einen gleichen Zugang zu Dienstleistungen, zu Entscheidungsstrukturen, zum Arbeitsmarkt, zu Bildung, zu Wohnungen und zu Freizeitmöglichkeiten;
- Vorbeugende und pädagogische Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Islamfeindlichkeit;
- Hinwirken darauf, daß die EU geeignete Maßnahmen zur Gleichstellung nach dem

Gemeinschaftsrecht (Verordnungen, Richtlinien usw.) annimmt, die keine diskriminierenden oder rassistischen Auswirkungen haben;

- Einführung positiver Maßnahmen innerhalb der Organe und Institutionen der EU, damit diejenigen, die unmittelbar von Rassismus betroffen sind, angemessen vertreten und beteiligt sind. Dies muß auf allen Ebenen und in allen Bereichen, wie der Strukturpolitik, der Beschäftigungspolitik und dem öffentlichen Dienst, geschehen. Einrichtung wirksamer Überwachungsstellen zur Gewährleistung der Umsetzung dieser Maßnahmen müssen sicher gestellt werden.

Um diese Ziele besser zu erreichen, bedarf es einer konzertierten Aktion. Dabei kommt es auf ein konstruktives und konkretes Vorgehen an, was wiederum klare und genaue Vorschläge erfordert. Hierzu muß zunächst eine Diskussion angeregt und diese dann auf der politischen Tagesordnung gehalten werden. Es ist durchaus bekannt, daß die Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorstellungen über die Bekämpfung von Rassismus haben und ihre Überlegungen über die hierfür erforderlichen Mittel auf unterschiedlichen Ebenen anstellen.

6.1 Klare Vorschläge

Die Vorschläge müssen ausreichend durchdacht und für uns als Nichtregierungsorganisationen annehmbar, gleichzeitig jedoch auch so realistisch sein, daß sie bei den europäischen Organen und Institutionen wie auch bei den Regierungen Berücksichtigung finden können. Sie sind zwangsläufig ein Kompromiß zwischen den verschiedenen Organisationen der beteiligten Länder.

Seit einigen Jahren stellen die Regierungen der meisten Mitgliedstaaten fest, daß die Nichtregierungsorganisationen gute Vorschläge formulieren können und interessante Situationsanalysen liefern. Die Nichtregierungsorganisationen arbeiten zunehmend auf europäischer Ebene und haben Partner in anderen Mitgliedstaaten, was ihnen oft eine globalere Sicht der Probleme ermöglicht als sie manche Regierungen haben, die sich nur auf ihre nationale Ebene konzentrieren.

Es ist unbedingt notwendig, daß wir unsere Vorschläge erklären und sie in allen Aspekten mit unseren Zielen sowie der gegenwärtigen politischen und rechtlichen Lage rechtfertigen können.

Um diese Kriterien zu erfüllen, müssen wir andere Organisationen in anderen Ländern sowie Sachverständige konsultieren, die weitere Erfahrungen einbringen können. Nach dieser Methode ist die Starting Line Group verfahren, und dies war vielleicht auch einer der Gründe für ihren Erfolg. Während der Ausarbeitung des Vorschlags für eine Richtlinie wurden zahlreiche Organisationen zu Rate gezogen. Es ist wichtig, den Kontakt zu den Basisorganisationen nicht zu verlieren, da sie die Probleme, mit denen sie vor Ort zu kämpfen haben, sehr konkret beschreiben können. Diese Probleme müssen bei der Ausarbeitung berücksichtigt werden, damit für sie eine Lösung gefunden werden kann.

Es ist außerdem sinnvoll, wenn nicht gar unverzichtbar, andere Akteure der Zivilgesellschaft, wie Gewerkschaften und Sozialpartner, zu Rate zu ziehen, die ihr Fachwissen und ihre Erfahrungen auf dem Gebiet der Bekämpfung von Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich beisteuern können. Auch sollten die Kirchen in diese Arbeit eingebunden werden (wir dürfen nicht vergessen, daß jede Art der religiösen Intoleranz auch eine Form von

Rassismus darstellt). Wie bereits oben erwähnt, waren die Kontakte, die die Starting Line Group zu den verschiedenen Kirchen aufgenommen hat, schon insofern sehr hilfreich, als sie zutage brachten, daß in Teilen einiger Kirchen starker Widerstand besteht, die Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der Religion oder Anschauungen mit der Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft in einer Richtlinie zu verknüpfen. Dieser Widerstand hat die Mitglieder der Gruppe veranlaßt, nach einer Kompromißlösung zu suchen, die für alle zufriedenstellend ist und auf den in anderen Ländern gemachten Erfahrungen beruht.

Der Vorschlag "Starting Line" hat die Beratungsphase bereits durchlaufen und ist formuliert und offiziell vorgestellt worden. Nunmehr muß es für uns darum gehen, die Ziele, die wir uns gesteckt haben (die Annahme einer oder zweier Richtlinien zur Gleichbehandlung), zu verwirklichen. Dabei sollten wir uns jedoch bewußt sein, daß ein Text selten perfekt ist, und daß er zuallererst als Diskussionsgrundlage dienen soll. Mit einem konkreten Vorschlag ist es viel einfacher, eine Diskussion auszulösen. Die obengenannte Tatsache, daß die Europäische Kommission zahlreiche Punkte aus der "Starting Line" in ihre Vorschläge aufgenommen hat, zeigt, was ein echter Dialog bewirken kann.

6.2 Kampagne auf europäischer Ebene

Eine Kampagne auf europäischer Ebene zu führen bedeutet, Kontakte und den Dialog mit den verschiedenen Organen und Institutionen aufzunehmen.

6.2.3 Gesetzgebungsverfahren

Bei der Annahme einer sich auf Artikel 13 gründenden Rechtsvorschrift ist das Anhörungsverfahren (Konsultationsverfahren)

anzuwenden, das wie folgt abläuft:

- Die Kommission legt einen Legislativvorschlag vor;
- Das Europäische Parlament kann hierzu eine Stellungnahme in Form einer Entschließung mit Änderungsvorschlägen abgeben;
- Der Ministerrat kann den Vorschlag der Kommission wie auch die Änderungen des Parlaments annehmen oder ablehnen. Er ist nicht verpflichtet, die Änderungen des Parlaments anzunehmen oder seinen Empfehlungen zu folgen, muß jedoch die Stellungnahme des Europäischen Parlaments abwarten, bevor er über den Vorschlag der Kommission befindet. Der Rat entscheidet einstimmig.

6.2.2 Europäische Organisationen

Auf europäischer Ebene gibt es eine Reihe von Organisationen, die sich die Bekämpfung von Rassismus zwar nicht zum Hauptziel gesetzt, aber sie immerhin in ihr Aktionsprogramm aufgenommen haben. Es ist wichtig, sich mit diesen Organisationen in Verbindung zu setzen, um die Möglichkeit gemeinsamer Aktionen zu prüfen. Des Weiteren sollten Kontakte zu anderen Lobbygruppen (wie der Frauenlobby, der für Behinderte, Homosexuelle usw.) aufgenommen werden, um die zwei unterschiedlichen Vorschläge der Europäischen Kommission zu prüfen. Der erste Vorschlag betrifft alle Diskriminierungsgründe, der zweite könnte möglicherweise als Vorbild für spätere Richtlinien dienen, die die Gleichbehandlung in anderen Bereichen als der Rasse oder der ethnischen Herkunft gewährleisten sollen.

6.2.3 Das Europäische Parlament

Es ist relativ einfach, mit der oder dem in das Europäische Parlament gewählten Abgeordneten des Wahlkreises, in der die jeweiligen assoziierten Organisationen des

Europäischen Netzes gegen Rassismus beheimatet sind, Kontakt aufzunehmen, um unseren Vorschlag vorzustellen und zu verdeutlichen, daß die Nichtregierungsorganisationen (und insbesondere die Organisationen des Netzes) die Entwicklungen im Zusammenhang mit Gemeinschaftsinitiativen zur Bekämpfung von Rassismus aufmerksam verfolgen. Viele der neu gewählten europäischen Abgeordneten kennen sich in der Materie noch nicht aus und benötigen Informationen, die wir ihnen geben können. Sinnvoll ist jedoch, zunächst zu prüfen, in welchem parlamentarischen Ausschuß der bzw. die betreffende Abgeordnete Mitglied ist.

Es ist ebenfalls wichtig, Kontakt zu den betreffenden parlamentarischen Ausschüssen und den verschiedenen Fraktionen aufzunehmen. Einige Organisationen sind geographisch weit von Brüssel entfernt und können keine Vertreter nach Brüssel schicken. In derartigen Fällen sollte die Kontaktaufnahme schriftlich oder telefonisch erfolgen.

Das Europäische Parlament setzt sich seit jeher vehement für die Bekämpfung von Rassismus ein. Es ist wichtig, diesen Verbündeten stets auf dem laufenden zu halten.

6.2.4 Die Europäische Kommission

Ebenso wie das Europäische Parlament sollten auch die zuständigen Kommissionsdienststellen über unsere verschiedenen Projekte und Überlegungen zu diesem Thema informiert und die verantwortlichen Personen kontaktiert werden. Dabei muß es darum gehen, eine Diskussion in Gang zu bringen und offen zu halten. Die Europäische Kommission hat in den letzten Jahren ein gewisses Maß an Bereitschaft gezeigt, im Bereich der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aktiv zu

werden. Den Prozeß der Beratung und Diskussion mit den Nichtregierungsorganisationen, den sie zu diesem Zweck in Gang gesetzt hat, gilt es fortzusetzen.

6.2.5 Der Ministerrat

Auf der Ebene des Ministerrates zu arbeiten kommt der Arbeit auf nationaler Ebene gleich, da im Ministerrat die zuständigen Minister die Entscheidungen fällen.

6.3 Kampagne auf nationaler Ebene

6.3.1 Die Regierungen

Für eine Kampagne auf nationaler Ebene ist es unverzichtbar, mit den betreffenden Regierungen zu sprechen und zu versuchen, sie zu überzeugen. Wir brauchen die Regierungen, um eine wirksame Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu erreichen. Unsere Arbeit muß auf sie ausgerichtet sein, damit sie zu Partnern oder gar Verbündeten werden, mit denen wir uns austauschen und zusammenarbeiten können. Aus diesem Grunde sollte Kontakt zu den verschiedenen

Ministerien aufgenommen werden, die durch Artikel 13 betroffen sind (je nach Land die Ministerien für europäische Angelegenheiten, Justiz, Soziales, Beschäftigung, Inneres usw.). Für ein gezielteres Vorgehen wäre es nützlich, ihre Standpunkte und Beweggründe in Erfahrung zu bringen, um zu sehen, wo eventuell mit Unterstützung und wo gegebenenfalls mit besonderen Schwierigkeiten zu rechnen ist.

6.3.2 Die Nichtregierungsorganisationen

Die nationalen Organisationen müssen ebenfalls in diesen Prozeß der Information, Beratung und Aktion einbezogen werden. Dabei kommt der Weitergabe von Informationen große Bedeutung zu, denn manche nationalen Organisationen verfügen häufig nicht über die Mittel, um in bezug auf die europäische Politik auf dem laufenden zu bleiben, und sie verstehen bisweilen nicht, wie wichtig die Arbeit auf nationaler Ebene ist, um auf europäischer Ebene etwas zu erreichen. Des weiteren ist es erforderlich, auf nationaler Ebene mit einer Stimme zu sprechen und gemeinsam zu handeln.

Schlußfolgerungen



Die Aufnahme einer Nichtdiskriminierungsklausel (Artikel 13) in den Vertrag ist ein großer Schritt vorwärts, da diese für die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf europäischer Ebene eine unverzichtbare Rechtsgrundlage darstellt. Sie ist das Ergebnis jahrelanger Bemühungen und konstruktiver Zusammenarbeit der NRO. Die Klausel ist jedoch so formuliert (Maßnahmen müssen einstimmig angenommen werden), daß ihre Anwendung den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Wenn die Mitgliedstaaten sich nicht auf einen Kompromiß einigen können, kann Artikel 13 nicht zur Anwendung gelangen. ENAR wird alles dafür tun, daß dies verhindert wird.

Die von der Europäischen Kommission angekündigten zwei Vorschläge für eine Richtlinie und ein Aktionsprogramm sind die ersten aufgrund Artikel 13 beschlossenen Maßnahmen. Daher ist es notwendig, daß durch sie ein umfassender Schutz und allen Personen die gleichen Rechte garantiert werden.

Die Entwürfe dieser Vorschläge sind noch nicht veröffentlicht worden. ENAR hat sich bei seinen Arbeiten auf das von der Europäischen Kommission veröffentlichte Diskussionspapier und auf verschiedene Gespräche mit Beamten der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, die bisher für die Bekämpfung von Rassismus zuständig war, gestützt. Anscheinend wird künftig die GD Beschäftigung und Soziales nicht mehr allein für diesen Bereich zuständig sein, sondern auch die GD Justiz und Inneres. Die NRO müssen wissen, an wen sie sich wenden sollen, und wer für die Entwürfe zuständig ist.

ENAR hat gewisse Einwände gegen den

Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft, der in kürze veröffentlicht wird: Zwar greift der Vorschlag zahlreiche Grundsätze und Definitionen aus dem Vorschlag der Startliniengruppe auf, doch andere ebenfalls wichtige Grundsätze sind weggelassen worden. So ist z.B. nicht klar, welche Rolle die Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Religion oder Weltanschauung spielen soll. ENAR ist sich bewußt, daß hier ein Kompromiß gefunden werden mußte (vgl. Punkt 1.2.a), ist jedoch der Meinung, daß bestimmte Punkte und Grundsätze noch definiert und weiter ausgeführt werden müssen. So stellt sich beispielsweise die Frage, warum der Vorschlag der Europäischen Kommission nicht auch den institutionellen (und manchmal institutionalisierten) Rassismus behandelt?

Es ist von grundlegender Bedeutung, daß in dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft diskriminierende Maßnahmen oder Praktiken von Behörden definiert werden. In diesem Zusammenhang ist es unabdingbar, auf die Pflichten und Zuständigkeiten staatlicher Einrichtungen und Dienststellen einzugehen. Dabei stellt sich die Frage, welche zu verurteilenden Handlungen bzw. Praktiken in den Vorschlägen definiert werden sollen. Es ist wichtig, zunächst jene Vergehen zu definieren, die Sanktionen nach sich ziehen können. Ob die Anstiftung zu Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft als ein zu sanktionierendes Vergehen eingestuft wird, ist die Schlüsselfrage bei der Bekämpfung derartiger Diskriminierungen. Wie soll es

sonst z.B. möglich sein, Organisationen, die zu Diskriminierungen aufrufen, zu bestrafen oder gar zu verbieten (wie es die Starting Line Group empfiehlt)?

Es ist eine unbestrittene Tatsache, daß rassistische Organisationen heute neben schriftlicher Propaganda (revisionistische oder andere Schriften, Abhandlungen, Memoranda usw.) auch Musik (unter Jugendlichen beliebte extremistische Gruppen) und das Internet (einschlägige Websites, Spiele, Netze usw.) benutzen. Es ist überaus wichtig, gegen derartige Praktiken, die nur allzu oft mit Hinweis auf die Wahrung der Meinungsfreiheit geduldet werden, vorgehen zu können. Es wäre unannehmbar, bestimmte Grundsätze nicht in den Vorschlag der Europäischen Kommission aufzunehmen. Sobald die verschiedenen Vorschläge der

Europäischen Kommission vorliegen, wird ENAR den Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft mit größter Aufmerksamkeit daraufhin überprüfen, ob er gewährleistet, daß das Recht, nicht diskriminiert zu werden, voll und ganz zu einem der Grundrechte der Europäischen Union erklärt wird und ob diese Rechte nach der Annahme der Richtlinie in den 15 Mitgliedstaaten auf angemessene Weise umgesetzt werden.

Heute kommt es mehr denn je darauf an, weiterhin gemeinsam auf nationaler und europäischer Ebene die Bekämpfung von Rassismus voranzutreiben, denn nur so läßt sich eine wirkliche rechtliche Gleichstellung erreichen.

Kurz vor Drucklegung hat die Europäische Kommission das Paket der beiden Richtlinien und den Aktionsplan veröffentlicht. Diese sind auf Anfrage bei ENAR erhältlich.



Die Neue Starting Line Vorschlag

An das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission
Sowie an die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft

**f r einen
Entwurf einer Richtlinie des Rates zur Beseitigung
von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft**

(Dieser Text wurde von der Starting Line Group ausgearbeitet)

Der Rat der Europäischen Union, gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 13,

*auf Vorschlag der Kommission,
nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,
nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,
in Erwägung nachstehender Gründe:*

Die Mitgliedstaaten betonen in den Erwägungsgründen zur Einheitlichen Europäischen Akte die Notwendigkeit, gemeinsam für die Demokratie einzutreten, wobei sie sich auf die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und in der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte, insbesondere Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, stützen, und die Europa obliegende Verantwortung bestätigen, die Grundsätze der Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und die Verpflichtungen in bezug auf die Menschenrechte, denen sie sich angeschlossen haben, in jeder Hinsicht zur Geltung zu bringen;

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sichert zwar u.a. das Recht auf freie Meinungsäußerung zu, erkennt jedoch auch die Grenzen solcher Rechte: "Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer (...) unentbehrlich sind"¹;

Am 11. Juni 1986 unterzeichneten der Präsident des Europäischen Parlaments, der Präsident des Rats, der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten und der Präsident der Kommission eine Gemeinsame Erklärung gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit² und bekräftigten damit ihren Entschluß, die Persönlichkeit und Würde jedes Mitglieds der Gesellschaft zu schützen;

Im Dezember 1991 bat der Europäische Rat in Maastricht die Minister und die Kommission, ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu verstärken und den Rechtsschutz für Drittstaatenangehörige, die sich auf dem Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten aufhalten, zu verbessern³;

Im Dezember 1992 bekräftigte der Europäische Rat in Edinburgh⁴ seine Überzeugung, daß es in ganz Europa nachdrückliche und wirksame Maßnahmen zu ergreifen gelte, um rassistische Übergriffe sowohl mittels Erziehung und Bildung wie auch auf gesetzlichem Wege zu ergreifen, und um die Politik zur Integration rechtmäßiger Immigranten vollständig umzusetzen.

¹Artikel 10, Absatz 2, EMRK

²Amtsblatt C 158 vom 25.6.1986, S. 1

³EU-Mitteilungsblatt, Dezember 1991

⁴EU-Mitteilungsblatt, Dezember 1992

In seiner Entschließung vom Oktober 1995⁵ zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Bereichen Beschäftigung und soziale Angelegenheiten rief der Ministerrat zur Bekämpfung aller Formen von Arbeitsdiskriminierung gegen sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltende Arbeitnehmer und zur Förderung der Chancengleichheit von Gruppen, die am stärksten Diskriminierungen ausgesetzt sind, wie insbesondere Frauen, Jugendlichen und Kindern auf;

Im Juni 1994⁶ schlug der Europäische Rat in Korfu die Entwicklung einer globalen Strategie auf EU-Ebene mit dem Ziel vor, rassistische und fremdenfeindliche Gewaltakte zu bekämpfen, und bildete den Beratenden Ausschuß über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit;

In seinem abschließenden Bericht⁷ schlug der Beratende Ausschuß über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vor, den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft dahingehend zu ändern, daß die Institutionen der Europäischen Union ermächtigt werden, gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft oder des Glaubens vorzugehen, und empfahl die Einrichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit;

Im Juni 1996⁸ war der Europäische Rat in Florenz entschlossen, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit mit äußerster Entschiedenheit zu bekämpfen, und beschloß die Einrichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit;

In seiner Entschließung vom Juli 1996 über das Europäische Jahr gegen Rassismus⁹ entschied der Ministerrat, die Überlegungen und Diskussionen über zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in Europa erforderlichen Maßnahmen zu fördern;

Die Diskriminierung von Menschen aus Gründen der Rasse, Hautfarbe oder der ethnischen Herkunft behindert freundschaftliche Beziehungen und den Frieden und kann den Frieden und die Sicherheit von in der Europäischen Union in Nachbarschaft lebenden Personen gefährden;

Die Beseitigung aller Formen direkter oder indirekter Diskriminierung aufgrund der Rasse und aller durch Rassismus und Fremdenfeindlichkeit angeregter Haltungen und Verhaltensweisen erfordert die Annahme strenger Normen und Kontrollmaßnahmen für nationale, regionale und lokale Behörden;

Die Massenmedien und das Bildungswesen sind in hohem Maße verantwortlich für die Beseitigung sozialer Vorurteile junger Menschen und generell der öffentlichen Meinung sowie für die Förderung harmonischer Beziehungen zwischen verschiedenen Gruppen, indem sie insbesondere vermeiden, diese Unterschiede sensationsorientiert zu behandeln, was gelegentlich zur Gegnerschaft dieser Gruppen führt;

Die unterschiedlichen Gruppen können nur friedlich nebeneinander leben, wenn sie sich der

⁵Amtsblatt C 296 vom 5.10.1995

⁶EU-Mitteilungsblatt, Juni 1994

⁷RAXEN 6871/1/96

⁸EU-Mitteilungsblatt, Juni 1996

⁹Amtsblatt C 237 vom 15.8.1996

gleichen Menschenrechte und Grundfreiheiten erfreuen: Niemand darf ausgeschlossen oder ausgegrenzt werden, und allen müssen in gleicher Weise Maßnahmen (einschließlich positiver Maßnahmen) zugute kommen, die im Rahmen einer wirksamen Politik der Chancengleichheit verabschiedet werden;

hat folgende richtlinie erlassen:

Artikel 1

1. In dieser Richtlinie bedeutet Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der Religion jede auf der Rasse, ethnischen Herkunft, Religion oder Anschauungen beruhende Unterscheidung, Ausgrenzung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, daß die Anerkennung, der Genuß oder die Ausübung von Menschenrechten und Grundfreiheiten oder die Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, religiösen Leben oder allen sonstigen Bereichen des öffentlichen Lebens ausgeschlossen oder beeinträchtigt wird.
2. In dieser Richtlinie bedeutet der Begriff "Gleichbehandlung", daß es insbesondere in den folgenden Bereichen keinerlei (direkte oder indirekte) Diskriminierung aufgrund der Rasse, ethnischen Herkunft, Religion oder Anschauungen gibt:
 - Ausübung einer beruflichen Tätigkeit als Gehaltsempfänger oder als Selbständiger;
 - Zugang zu einem Arbeitsplatz oder einer Funktion, Entlassung und andere Arbeitsbedingungen;
 - Sozialversicherung;
 - Gesundheits- und Sozialleistungen;
 - Erziehung und Bildung;
 - Berufsberatung und berufliche Ausbildung;
 - Wohnungsvergabe;
 - Zugang zu Waren, Einrichtungen und Dienstleistungen;
 - Ausübung der Funktionen einer öffentlichen Einrichtung;
 - Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen, oder religiösen Leben oder an jedem anderen öffentlichen Bereich.

Auf diesen Grundsatz wird sich im folgenden als "Grundsatz der Gleichbehandlung" bezogen.

3. Diese Richtlinie hat zum Ziel, daß in den Mitgliedstaaten der Grundsatz der Gleichbehandlung verwirklicht wird.
4. Diese Richtlinie steht nicht nationalen Gesetzen, Regelungen und Verwaltungsvorschriften zur Begünstigung bestimmter - durch Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Anschauungen definierter - benachteiligter Gruppen entgegen, die vorhandene Ungleichheiten, von denen sie betroffen sind, beseitigen oder die effektive Chancengleichheit zwischen Mitgliedern der Gesellschaft fördern sollen.
 - a) Diese Richtlinie steht nicht dem Recht der Mitgliedstaaten entgegen, aus ihrem Anwendungsbereich bestimmte berufliche Tätigkeiten (und gegebenenfalls die hierzu nötige Ausbildung) und andere Aktivitäten auszuschließen, für die wegen ihrer Art oder des Umfelds, in welchem sie ausgeübt werden, die Rasse oder die ethnische Herkunft, die Religion oder die Anschauungen einer Person einen wesentlichen bestimmenden Faktor darstellen.

- b) Die Mitgliedstaaten werden derartige Ausschlüsse regelmäßig bewerten, um im Zuge gesellschaftlicher oder anderer Entwicklungen zu entscheiden, ob die Beibehaltung dieser Ausschlüsse weiterhin gerechtfertigt ist. Sie werden der Kommission die Ergebnisse dieser Evaluierung mitteilen.

Artikel 2

1. Im Sinne der nachfolgenden Vorschriften handelt es sich um direkte Diskriminierung, wenn in bezug auf einen der in Artikel 1 Absatz 2 aufgeführten Bereiche einer Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft, Religion oder Anschauungen eine ungünstigere Behandlung zuteil wird, als andere Personen in einer Situation erhalten oder erhalten würden, in der die Umstände, die zu dieser Behandlung geführt haben, die gleichen sind oder sich nicht wesentlich unterscheiden.
2. Im Sinne der nachfolgenden Vorschriften handelt es sich um indirekte Diskriminierung, wenn in bezug auf einen der in Artikel 1 Absatz 2 aufgeführten Bereiche dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren auf unverhältnismäßige Weise Personen einer bestimmten Rasse oder ethnischen Herkunft, mit einer bestimmten Religion oder bestimmten Anschauungen benachteiligen, es sei denn, diese Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind angemessen und notwendig und können durch objektive, nicht mit der Rasse, ethnischen Herkunft, Religion oder Anschauungen zusammenhängenden Faktoren gerechtfertigt werden.
3. a) Im Sinne der nachfolgenden Vorschriften beinhaltet Diskriminierung auch Viktimisierung.
b) Viktimisierung liegt vor, wenn in bezug auf einen der in Artikel 1 Absatz 2 genannten Bereiche eine Person oder eine Gruppe von Personen irgendeinen Schaden aufgrund der Tatsache erleidet, daß diese Person oder Gruppe von Personen in die Einreichung einer Beschwerde verwickelt ist oder dessen verdächtigt wird oder unterstützend bei einer Beschwerde mitwirkt, die wegen einer Diskriminierung aufgrund der Rasse oder Religion vorgebracht wird, vorausgesetzt, die Beschwerde war nicht falsch und wurde guten Glaubens gemacht.
4. In dieser Richtlinie beinhaltet jede Bezugnahme auf die Religion oder die Anschauungen einer Person die Bezugnahme auf deren vermutete Religion oder deren vermutete Anschauungen und auf das tatsächliche oder das vermutete Nichtvorhandensein einer bestimmten Religion oder bestimmter Anschauungen.

Artikel 3

1. Die Mitgliedstaaten ergreifen die notwendigen Maßnahmen, um zu gewährleisten, daß Gesetze, Regelungen sowie Verwaltungsvorschriften und Verfahren für die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Bereiche dem in diesem Artikel definierten Grundsatz der Gleichbehandlung entsprechen.
2. Die Verpflichtung, den Grundsatz der Gleichbehandlung gemäß Artikel 1 Absatz 2 einzuhalten, ist eine Pflicht der Mitgliedstaaten gegenüber jeder Person, die durch einen Verstoß gegen diesen Artikel benachteiligt werden könnte, und jede Nichteinhaltung dieser Pflicht ist demnach einklagbar.

Artikel 4

1. Die Mitgliedstaaten ergreifen entsprechend ihrer Rechtssysteme die erforderlichen Maßnahmen,

um unter Strafandrohung folgendes zu verbieten:

- a) Jede Art der in Artikel 2 Absätze 1, 2 und 3 genannten Diskriminierungen durch natürliche oder juristische Personen, Gruppen oder Einrichtungen;
 - b) Anstiftung oder Zwang zur Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der Religion;
 - c) Die Gründung oder das Betreiben einer Organisation, die eine derartige Anstiftung oder einen derartigen Zwang fördert, die Mitgliedschaft in einer derartigen Organisation oder die finanzielle oder sonstige Unterstützung einer derartigen Organisation.
 - d) Handlungen oder Praktiken, die eine Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der Religion darstellen und von einer öffentlichen Behörde oder Einrichtung gegen Personen, Personengruppen oder Gruppen von Institutionen ausgeübt werden;
 - e) Die Finanzierung, Verteidigung oder Unterstützung von Personen, Gruppen oder Organisationen, die eine Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der Religion ausüben, durch eine öffentliche Behörde oder Einrichtung.
2. Durch Information und Ausbildung und gegebenenfalls durch angemessene Sanktionen tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, daß sich alle Beamten und anderen Vertreter öffentlicher Behörden auf jeder Ebene bei der Ausübung ihrer Funktionen jeglicher aufgrund der Rasse oder der Religion diskriminierender Ausdrucks- oder Verhaltensweise enthalten.
 3. Die Mitgliedstaaten ergreifen die notwendigen Maßnahmen, um zu gewährleisten, daß sich in der Bildung oder in den Massenmedien tätige Personen der mit ihrer erzieherischen Rolle verbundenen Verantwortung bei der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der Religion bewußt sind und sich dementsprechend verhalten.
 4. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß:
 - a) ihre Rechtssysteme angemessene und wirksame Maßnahmen vorsehen, damit jeder, der sich wegen Nichtanwendung des in dieser Richtlinie dargelegten Grundsatzes der Gleichbehandlung auf seine Person für beschwert hält, nach etwaiger Befassung anderer zuständiger Stellen seine Rechte gemäß der wirksamsten nationalen Verfahren gerichtlich geltend machen kann;
 - b) jedes Rechtsmittel aufgrund einer Beschwerde wegen einer Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der Religion angemessenen Schadensersatz für materielle als auch für immaterielle Schäden beinhaltet. Die Möglichkeit eines Gerichts oder einer anderen zuständigen Behörde, Schadensersatz zuzusprechen oder andere im nationalen Recht vorgesehene Lösungen zu finden, werden nicht eingeschränkt;
 - c) ein wirksames Rechtsmittel es Personen, die der Auffassung sind, daß ihnen Unrecht widerfahren sei, ermöglicht, ihre Rechte zu verteidigen. Der Staat stellt gemäß der günstigsten Vorschriften des nationalen Rechts angemessene Informationen über Verfahren und Rechtsmittel sowie Beihilfen bei den hierbei anfallenden Kosten bereit;
 - d) mit der Verteidigung der Menschenrechte und insbesondere mit der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit befaßte Organisationen in der Lage sind, rechtliche Schritte bei Zivil-, Verwaltungs- und Strafgerichten einzuleiten oder zu unterstützen, um die in dieser Richtlinie gewährten Rechte und die Vorschriften des nationalen Rechts, die Schutz vor Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der Religion in den in Artikel 1 Absatz 2 genannten Bereichen gewähren, durchzusetzen;

- e) in jedem Mitgliedstaat angemessene Gremien geschaffen werden, an die Beschwerden über jede Aktivität, die dem in Artikel 1 Absatz 2 dargelegten Grundsatz der Gleichbehandlung zuwiderläuft, gerichtet werden können. Derartige Gremien werden aufgefordert, alle an sie gerichteten Beschwerden zu untersuchen, und mit allen für die Prüfung der Beschwerden notwendigen Befugnissen ausgestattet. Derartige Gremien werden über alle Beschwerden Schlußfolgerungen abfassen, die öffentlich sind. Das Gremium kann beschließen, Informationen, die zur Identifizierung des Beschwerdeführers führen könnten, aus den öffentlichen Dokumenten auszuschließen;
- f) angemessene Schlichtungsverfahren zur Verfügung stehen, die zur Lösung von Problemen zwischen verschiedenen Personen führen können. Derartige Schlichtungsverfahren sind nicht zwingend vorgeschrieben. Das Recht des Beschwerdeführers auf Inanspruchnahme von Rechtsmitteln gemäß Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe a) wird hierdurch nicht beeinträchtigt.

Artikel 5

Die Mitgliedstaaten erlassen die innerstaatlichen Vorschriften, die notwendig sind, um zu gewährleisten, daß - wenn Personen, die sich aufgrund einer Diskriminierung im Sinne des Artikel 2 Absatz 1, 2 oder 3 als unrecht behandelt betrachten, vor einem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde Tatsachen vorbringen, aufgrund derer angenommen werden kann, daß eine direkte oder indirekte Diskriminierung vorgelegen hat - es dem Angeklagten obliegt, nachzuweisen, daß eine derartige Diskriminierung nicht stattgefunden hat. Im Zweifel wird zugunsten des Klägers entschieden.

Artikel 6

Die Mitgliedstaaten führen in ihre nationalen Rechtssysteme Vorschriften ein, die gewährleisten, daß:

- a) die Gerichte und andere zuständige Behörden Anweisungen erteilen, die für eine wirksame Ermittlung und gerechte Gerichtsentscheidung über jede Beschwerde wegen Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der Religion notwendig sind;
- b) die betroffenen Parteien über alle sachdienlichen Informationen verfügen, die sich im Besitz der anderen Partei befinden oder berechtigterweise in deren Besitz vermutet werden können und die sie zur Geltendmachung ihrer Rechte benötigen. Von den Parteien wird nicht verlangt, Informationen preiszugeben, deren Preisgabe ihren Interessen in Zusammenhang mit anderen Angelegenheiten als dem betreffenden Rechtsstreit wesentlich schaden würde.

Artikel 7

Die Vorschriften dieser Richtlinie beeinträchtigen in keiner Weise das nationale Recht oder anwendbare internationale Verträge, die günstigere Garantien gegen Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der Religion gewähren.

Artikel 8

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß die in Anwendung dieser Richtlinie ergehenden Maßnahmen sowie die bereits geltenden einschlägigen Vorschriften in jeder geeigneten Form

bekanntgemacht werden.

Artikel 9

1. Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Verabschiedung nachzukommen und unterrichten hiervon unverzüglich die Kommission.
2. Wenn Mitgliedstaaten die in Absatz 1 genannten Vorschriften erlassen, müssen diese einen Hinweis auf diese Richtlinie enthalten, oder ein derartiger Hinweis wird bei deren offiziellen Bekanntmachung gegeben. Das Verfahren für die Abfassung eines derartigen Hinweises bleibt den Mitgliedstaaten überlassen.
3. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission den Wortlaut der bereits geltenden oder zur Verabschiedung anstehenden Vorschriften des nationalen Rechts im Anwendungsbereich dieser Richtlinie.

Artikel 10

1. Die Mitgliedstaaten unterbreiten der Kommission einen Bericht über die von ihnen zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften sowie aller anderen Maßnahmen, damit sie für den Rat und das Europäische Parlament einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie erstellen kann:
 - a) innerhalb eines Jahres nach Ablauf der in Artikel 9 Absatz 1 vorgesehenen Frist von zwei Jahren; und
 - b) danach alle zwei Jahre.
2. Die Kommission kann bei der Abfassung des Berichts im Sinne von Absatz 1 die Mitgliedstaaten um weitere Informationen bitten und außerdem Informationen von Nichtregierungsorganisationen einholen.
3. Bei der Erstellung des Berichts im Sinne von Absatz 1 kann die Kommission Vorschläge und allgemeine Empfehlungen aufgrund der Prüfung der von den Mitgliedstaaten erhaltenen Berichte und Informationen geben.

Artikel 11

1. Innerhalb eines Jahres nach Verabschiedung dieser Richtlinie gibt die Europäische Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit Standardkriterien für die jährliche Überwachung der Leistungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Einhaltung ihrer Verpflichtungen im Rahmen dieser Richtlinie bekannt;
2. Die Mitgliedstaaten müssen der Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit jährlich Berichte auf der Grundlage der festgelegten Kriterien erstatten, deren erster ein Jahr nach Ablauf der in Artikel 9 Absatz 1 vorgesehenen Frist von zwei Jahren zu unterbreiten ist.