

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 29.7.2009
KOM(2009) 409 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 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

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 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

1. EINLEITUNG

Am 23. September 2002 erließen das Europäische Parlament und der Rat auf der Grundlage des Artikels 141 Absatz 3 EG-Vertrag die Richtlinie 2002/73/EG zur Änderung der Richtlinie 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 Arbeitsbedingungen¹. Die Richtlinie 2002/73/EG (nachstehend „Richtlinie“ genannt) ist im geltenden Gemeinschaftsrecht einer der zentralen Texte zur Gleichstellung von Männern und Frauen. Sie trat am 5. Oktober 2002 in Kraft; ihre Bestimmungen mussten von den Mitgliedstaaten bis zum 5. Oktober 2005 umgesetzt werden. Am 15. August 2009 wird die Richtlinie 76/207/EWG (nachstehend „geänderte Richtlinie“ genannt) förmlich aufgehoben und durch die neugefasste Richtlinie 2006/54/EG² ersetzt. Die Neufassung wirkt sich nicht auf die Fristen für die Durchführung der Richtlinie 2002/73/EG aus.

Gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 2002/73/EG³ hatten die Mitgliedstaaten der Kommission alle Informationen zu übermitteln, die diese benötigt, um einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie zu erstellen. Dieser Bericht basiert auf den von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen, insbesondere den Antworten auf einen von den Dienststellen der Kommission erstellten und im Januar 2009 an alle Mitgliedstaaten versandten Fragebogen über die Anwendung der Richtlinie. Weitere Quellen sind Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁴ und Erkenntnisse, die die Kommission bei der Kontrolle der Durchführung der Richtlinie gewonnen hat. Die europäischen Sozialpartner und die European Women's Lobby wurden ebenfalls zu Fragen im Zusammenhang mit der Richtlinie angehört.

In diesem Bericht sollen bestimmte besonders wichtige oder problematische Aspekte aufgezeigt und Beispiele guter Praxis vorgestellt werden. Schwerpunkte sind die Umsetzungsprobleme, die Auswirkungen der Richtlinie, die Durchsetzung von Rechten sowie die Rolle der Gleichstellungsstellen, der Sozialpartner und der Nichtregierungsorganisationen.

¹ ABl. L 269 vom 5.10.2002, S. 15.

² Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23.

³ In den nachfolgenden Teilen dieses Berichts beziehen sich die genannten Bestimmungen auf die geänderte Richtlinie 76/207/EWG und nicht auf die Änderungsrichtlinie 2002/73/EG.

⁴ Siehe insbesondere die Entschließung vom 15. Januar 2009 über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2002/73/EG, 2008/2039(INI).

Nicht angestrebt wird mit diesem Bericht jedoch eine erschöpfende Einschätzung, ob die Richtlinie überall ordnungsgemäß umgesetzt wurde. Folglich bleiben eventuelle Vertragsverletzungsverfahren, die die Kommission wegen der Umsetzung von Richtlinienbestimmungen durch die Mitgliedstaaten eingeleitet hat oder in Zukunft einleiten wird, von diesem Bericht unberührt.

2. UMSETZUNG UND VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

Bei Ablauf der Frist für die Umsetzung hatten neun Mitgliedstaaten (AT, BE, DE, DK, ES, EL, FI, LU und NL) ihre innerstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen noch nicht mitgeteilt. Gegen diese Mitgliedstaaten wurden daher Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 226 EG-Vertrag eingeleitet. In zwei dieser Verfahren (gegen Belgien und Luxemburg) wurde der Gerichtshof angerufen; dieser hat erklärt, dass die beiden Mitgliedstaaten dadurch, dass sie nicht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um der Richtlinie 2002/73/EG nachzukommen, innerhalb der vorgeschriebenen Frist erlassen haben, gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen haben⁵. Sowohl Belgien als auch Luxemburg haben im Anschluss an das Urteil des Gerichtshofs neue Rechtsvorschriften erlassen, worauf die Vertragsverletzungsverfahren eingestellt wurden.

Nach Prüfung der Übereinstimmung der von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Rechtsvorschriften mit der Richtlinie leitete die Kommission gemäß Artikel 226 EG-Vertrag Vertragsverletzungsverfahren gegen 22 Mitgliedstaaten ein. In der Folge mehrerer Beschwerden aus der Öffentlichkeit stieg die Zahl der Rechtssachen auf 25. Die Vertragsverletzungsverfahren boten der Kommission ein Instrument für den Dialog mit den Mitgliedstaaten, der zur Folge hatte, dass die Rechtsvorschriften in einigen von ihnen mit der Richtlinie in Einklang gebracht wurden und die Vertragsverletzungsverfahren folglich eingestellt werden konnten (zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts war dies bei den Verfahren gegen CY und EL der Fall).

Die große Zahl von Rechtssachen erklärt sich möglicherweise wenigstens zum Teil aus dem umfassenden Anwendungsbereich und der relativen Komplexität der Rechtsvorschrift. Trotz der Zahl der noch anhängigen Rechtssachen haben die meisten Mitgliedstaaten beachtliche Fortschritte bei der Durchführung der Richtlinie 2002/73/EG gemacht. Im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens haben sie oft ihre Rechtsvorschriften geändert und eine teilweise oder nahezu vollständige Übereinstimmung mit den Richtlinienbestimmungen erreicht, auch wenn es nicht möglich war, die Vertragsverletzungsverfahren einzustellen. Die festgestellten Umsetzungsprobleme betreffen verschiedene Aspekte der Richtlinie und sind je nach Mitgliedstaat unterschiedlich, auch wenn einige Punkte öfter vorkommen als andere, wie noch auszuführen sein wird.

3. DIE AUSWIRKUNGEN DER RICHTLINIE

Auch wenn gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zur Beschäftigung und bei den Arbeitsbedingungen seit Jahrzehnten in Kraft sind, stellt die Richtlinie einen wichtigen Meilenstein in der Entwicklung dieser Rechtsvorschriften dar, da sie die Standards in diesem Bereich auf das Niveau des modernen

⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juli 2008, Kommission/Belgien (C-543/07); Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2008, Kommission/Luxemburg (C-340/07, Slg. 2008, I-43).

EU-Rechts gegen Diskriminierung aus anderen Gründen gehoben hat⁶. Die Auswirkungen auf die Gesetzgebung in den einzelnen Mitgliedstaaten hängen vom Entwicklungsstand des Gleichstellungsrechts im jeweiligen Land ab, auch wenn alle Mitgliedstaaten bestimmte Änderungen an ihren Rechtsvorschriften vornehmen mussten, um der Richtlinie Genüge zu tun.

Artikel 1 Absatz 1a der geänderten Richtlinie betrifft die Verpflichtung zum **Gender Mainstreaming**, also die Anforderung an die Mitgliedstaaten, das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Formulierung und Umsetzung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Politiken und Tätigkeiten in den Bereichen, die sachlich unter die Richtlinie fallen, aktiv zu berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten sind dieser Pflicht auf unterschiedliche Weise nachgekommen: Einige haben in ihrer Gesetzgebung dafür gesorgt, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen den Status eines Rechtsgrundsatzes erhält (DK, ES, FI, IT, PL, PT und SE); andere beschlossen strategische Programme (z. B. BG, CZ, EL, FI, LT, LV, PT, SE und SI), die oft zu detaillierteren regelmäßigen Programmen ausgearbeitet werden; andere wiederum gaben Leitlinien für die Umsetzung des Gender Mainstreaming heraus (AT), während sich weitere für institutionelle Lösungen in Form interministerieller Gremien (CZ, DE und PT) oder von Anlaufstellen für Geschlechterfragen in Ministerien und anderen Behörden entschieden (BG und CZ). Einige Mitgliedstaaten (etwa CZ, DK, EE, ES, LU und UK) haben die Pflicht eingeführt, eine Ex-ante-Bewertung der Folgen von ins Auge gefassten Rechtsvorschriften oder Maßnahmen zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen vorzunehmen. Auf die Bedeutung der Durchführung des Gender Mainstreaming auf lokaler Ebene wurde von BG, ES und FR hingewiesen, während Schulungen zum Mainstreaming in DE, EE und FI angeboten werden.

Mit der Richtlinie 2002/73/EG wurde **der Anwendungsbereich der Richtlinie 76/207/EWG erweitert**, insbesondere durch das Verbot der Diskriminierung bei den Bedingungen für den Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit und zur Mitgliedschaft und Mitwirkung in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation oder einer Organisation, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören, einschließlich der Inanspruchnahme der Leistungen solcher Organisationen (Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a und d). Die Probleme bei der Umsetzung dieser Bestimmungen bestanden in einigen Mitgliedstaaten hauptsächlich darin, dass die Selbständigkeit und die Mitgliedschaft und Mitwirkung in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation nicht in die Bereiche aufgenommen wurden, die unter das Diskriminierungsverbot fallen.

Ein wichtiger Beitrag der Richtlinie zum gemeinschaftlichen Gleichstellungsrecht bestand darin, dass der Begriff der Diskriminierung durch die ausdrückliche **Definition** von Diskriminierungsformen (unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigung, sexuelle Belästigung und Anweisung zur Diskriminierung) geklärt und die Reichweite des Schutzes klarer definiert wurde (Artikel 2 Absätze 2 und 4). Die meisten Mitgliedstaaten mussten neue Rechtsvorschriften erlassen oder bestehende ändern, um diese Bestimmungen ordnungsgemäß durchzuführen. Bedauerlicherweise ging die Umsetzung dieser grundlegenden Bestimmungen nicht ganz reibungslos vor sich: Ein Problem, das bei der Überprüfung der Durchführung der Richtlinie häufig zutage trat, bestand darin, dass einige innerstaatliche Definitionen der –

⁶ Siehe die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22, und die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

insbesondere mittelbaren – Diskriminierung enger gefasst waren als die Definitionen der Richtlinie.

Ebenfalls wichtig für die Reichweite des Diskriminierungsschutzes sind die **Ausnahmen** vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Nach der geänderten Richtlinie kann eine mittelbare Diskriminierung in bestimmten Situationen gerechtfertigt sein (siehe Artikel 2 Absatz 2). Außerdem stellt gemäß Artikel 2 Absatz 6 eine Ungleichbehandlung wegen eines geschlechtsbezogenen Merkmals keine Diskriminierung dar, wenn sie auf einer echten beruflichen Anforderung basiert und es sich um einen rechtmäßigen Zweck und eine angemessene Anforderung handelt. Probleme mit der ordnungsgemäßen Umsetzung dieser Bestimmungen traten in mehreren Mitgliedstaaten auf, weil die Formulierung der Ausnahmen zu umfassend und so der vor Diskriminierung geschützte Bereich zu eng gefasst war.

In der Richtlinie werden **Belästigung** und, zum ersten Mal im Gemeinschaftsrecht, **sexuelle Belästigung** als Formen der Diskriminierung definiert. Ein Fehler bei der Umsetzung dieser Bestimmungen bestand in einigen Mitgliedstaaten darin, dass der Schutz auf die Beziehungen zwischen Beschäftigten und Vorgesetzten beschränkt wurde, also unter Ausschluss anderer Beschäftigter oder sonstiger Dritter. Im Laufe der Zeit und mit Fortschreiten der Vertragsverletzungsverfahren haben einige Mitgliedstaaten ihre Definition dieser Formen von Diskriminierung korrigiert.

Auch die Auswirkungen dieser Bestimmungen waren von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich. In einigen Mitgliedstaaten gewährleisteten bereits vor Erlass der Richtlinie 2002/73/EG die geltenden Rechtsvorschriften Schutz vor Belästigung und/oder sexueller Belästigung: Beispielsweise war geschlechtsspezifische Belästigung in DK, SE und im UK bereits strafbar. In AT ist geschlechtsspezifische Belästigung seit Erlass der Richtlinie ein Straftatbestand. Doch bot die Umsetzung der Richtlinie diesen Mitgliedstaaten die Gelegenheit, die Rechtsklarheit zu verbessern oder den Schutz auf andere Weise zu verstärken (z. B. erhöhte AT bei solchen Fällen die Entschädigung, während das UK die Beweisregeln anpasste) und dem Problem mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen (im UK beispielsweise werden Belästigung und sexuelle Belästigung inzwischen sowohl von Rechtsvorschriften als auch vom Fallrecht erfasst). In anderen Mitgliedstaaten brachte die Richtlinie, neben einer Sensibilisierung für das Problem, tiefgehendere Änderungen von Rechtsvorschriften mit sich: Zum Beispiel wurde in CY, CZ, ES, IT, PL und SK zum ersten Mal ein gesetzliches Verbot von Belästigung und/oder sexueller Belästigung eingeführt, und in FI, FR und PT wurde dieser Tatbestand als Form der Diskriminierung anerkannt.

Viele Mitgliedstaaten unterstreichen, dass die Menschen zu wenig über Belästigung und sexuelle Belästigung wissen, und weisen darauf hin, dass für deren Bekämpfung nach wie vor eine entsprechende Sensibilisierung ausschlaggebend ist. Besondere Probleme bereitet die Durchsetzung, da die Opfer besonders verletzlich sind und selten die Initiative für eine gerichtliche Verfolgung ergreifen (die meisten Mitgliedstaaten nennen eine sehr geringe Zahl von Fällen, die vor Gericht kommen). Den Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Gleichstellungsstellen, die Opfer unterstützen und Arbeitgeber informieren, kommt zur Verbesserung dieser Situation eine besondere Funktion zu. Da sexuelle Belästigung oft von Arbeitskollegen ausgeht, ist die Rolle des Arbeitgebers für die Prävention entscheidend. Die Ernennung spezieller Berater in den Unternehmen (wie z. B. in BE und SI) ist eine Möglichkeit der Prävention.

Die ungünstigere Behandlung einer Frau im Zusammenhang mit **Schwangerschaft oder Mutterschaftsurlaub** stellt im Sinne der geänderten Richtlinie ebenfalls eine

Diskriminierung dar (Artikel 2 Absatz 7) und ist in den Mitgliedstaaten immer noch weit verbreitet. Die Einführung der Bestimmung, dass Frauen nach Ablauf des Mutterschaftsurlaubs Anspruch darauf haben, an ihren früheren Arbeitsplatz oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz unter Bedingungen zurückzukehren, die für sie nicht weniger günstig sind, und darauf, dass ihnen auch alle Verbesserungen der Arbeitsbedingungen zugute kommen, auf die sie während ihrer Abwesenheit Anspruch gehabt hätten, hatte in diesem Bereich relativ gesehen die größte Auswirkung. In BG, ES, FR und LT führte dies zum Erlass neuer Rechtsvorschriften, während in anderen Mitgliedstaaten, wo nur kleinere Änderungen vorgenommen wurden, die Folgen geringer waren. In ihren Berichten zu diesem Punkt unterstrichen mehrere Mitgliedstaaten und Sozialpartner die Notwendigkeit einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben.

Artikel 2 Absatz 8 lässt **positive Maßnahmen** im Sinne von Artikel 141 Absatz 4 EG-Vertrag auf den in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Gebieten zu. Auch hier ist die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Während einige diese Möglichkeit nicht nutzen (etwa CY, LU und LV), werden in den Rechtsvorschriften anderer Staaten positive Maßnahmen ausdrücklich zugelassen (etwa AT, BE, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, IT, MT, PT, RO, SE, SI und SK). Einige Mitgliedstaaten haben positive Maßnahmen auf nationaler Ebene in bestimmten Bereichen beschlossen (z. B. sind sie in BE im föderalen öffentlichen Dienst obligatorisch; in DE sind sie in Form von Quoten im öffentlichen Dienst auf Bundes- und Länderebene präsent; in IT und NL gibt es Pläne für positive Maßnahmen im öffentlichen Dienst, und in MT zahlen Frauen, die auf den Arbeitsmarkt zurückkehren, niedrigere Steuern). In mehreren Mitgliedstaaten (AT, ES und FR) werden positive Maßnahmen tarifvertraglich geregelt. In ES wird von den Behörden verlangt, dass sie positive Maßnahmen treffen, um Ungleichheiten zu beseitigen. In FI werden in den Gleichstellungsplänen der Unternehmen positive Maßnahmen genannt, in der Praxis sind sie aber eher selten.

Zu den gängigsten Beispielen positiver Maßnahmen gehören unter anderem Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (wie in CZ, ES, EL, PT, SE), Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung von Frauen im Allgemeinen und von Frauen nach dem Mutterschaftsurlaub im Besonderen (BG, CZ, ES und PL), sonstige Maßnahmen zur Erleichterung beruflicher und geschäftlicher Aktivitäten von Frauen (DE, EL) und die Förderung von Bewerbungen des unterrepräsentierten Geschlechts für bestimmte Berufe (DK, UK).

In einigen Mitgliedstaaten werden diese Maßnahmen von der Gleichstellungsstelle überwacht (z. B. in SK). In SI wurde die früher für positive Maßnahmen erforderliche Genehmigung abgeschafft. Die Gleichstellungsstellen in BE und im UK bieten Beratung zu positiven Maßnahmen an. ES verweist auf eine mögliche Schwierigkeit im Zusammenhang mit der Frage, wie weit positive Maßnahmen gehen können, ohne dass der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt wird.

4. BESTIMMUNGEN ZUR DURCHSETZUNG DER PFLICHTEN UND ZUM SCHUTZ DER RECHTE

Die herkömmliche Methode zur Gewährleistung der Durchsetzung individueller Rechte insbesondere auf dem Prozesswege ist im Falle des Gleichstellungsrechts weniger wirkungsvoll als auf anderen Gebieten. Die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen lassen erkennen, dass die Zahl der Diskriminierungsfälle, die vor Gericht kommen, so gut wie überall gering oder sehr gering ist. Gründe sind unter anderem die lange Dauer der Verfahren, die damit verbundenen Formalitäten, die Kosten und die Angst vor

Viktimisierung. In der Richtlinie wird diesem Problem Rechnung getragen; sie enthält mehrere Bestimmungen zur Verbesserung der Durchsetzung des Gleichstellungsrechts auf dem Gerichts- und Verwaltungsweg.

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass alle Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in ihren Rechten für verletzt halten, ihre Ansprüche aus der geänderten Richtlinie (Artikel 6 Absatz 1) auf dem **Gerichts- und/oder Verwaltungsweg** geltend machen können. In einigen wenigen Mitgliedstaaten war es nicht klar, ob diese Pflicht auch noch nach Ende des Beschäftigungsverhältnisses gilt, wie die Richtlinienbestimmung besagt.

Die geänderte Richtlinie (Artikel 6 Absatz 3) verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen, die gemäß den im einzelstaatlichen Recht festgelegten Kriterien ein rechtmäßiges Interesse daran haben, für die Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie zu sorgen, sich entweder **im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung** und mit deren Einwilligung an den in dieser Richtlinie zur Durchsetzung der Ansprüche vorgesehenen Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen können. Die im Zusammenhang mit dieser Pflicht festgestellten Probleme betrafen unter anderem die Beschränkung dieses Rechts auf Ombudsleute oder Gewerkschaften unter Ausschluss anderer Organisationen. Außerdem prüfte die Kommission, ob die in einigen Mitgliedstaaten gesetzlich festgelegten Kriterien, nach denen Verbände derartige Verfahren anstrengen können, übermäßig restriktiv waren. Mehrere Mitgliedstaaten haben die entsprechenden Rechtsvorschriften geändert. Die praktischen Auswirkungen dieser Bestimmung sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Gemeinnützige Organisationen sind in einigen Mitgliedstaaten (DE und FR) besonders aktiv, während in anderen hauptsächlich die Gleichstellungsstellen (BE, ES und SK) oder – in vielen – die Gewerkschaften (CY, CZ, DK, NL, SE und SI) Unterstützung bieten.

Die Richtlinie enthält klarere Bestimmungen darüber, dass der einer Person durch eine Diskriminierung entstandene Schaden **ausgeglichen oder ersetzt** wird, wobei dies auf eine abschreckende und dem erlittenen Schaden angemessene Art und Weise und ohne eine im Voraus festgelegte Höchstgrenze geschehen muss (Artikel 6 Absatz 2). Die Festsetzung einer Höchstgrenze für Entschädigungen wurde in mehreren Vertragsverletzungsverfahren behandelt. Mit Fortschreiten dieser Verfahren wird dieses Problem nach und nach behoben.

Die geänderte Richtlinie (Artikel 7) enthält eine Bestimmungen zum Schutz vor **Viktimisierung**. Ein häufiger Mangel bei der Umsetzung dieser Bestimmung bestand darin, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat die Reichweite des Schutzes im Vergleich zur Richtlinie eingeeengt wurde, beispielsweise dadurch, dass zwar das Diskriminierungsopfer geschützt wird, nicht aber Dritte, die dem Opfer zur Seite stehen.

Die geänderte Richtlinie (Artikel 8d) verpflichtet die Mitgliedstaaten, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende **Sanktionen** für Verstöße gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie einzuführen. Die meisten Mitgliedstaaten sind dieser Verpflichtung nachgekommen.

5. GLEICHSTELLUNGSSTELLEN

Neben den Maßnahmen zur Stärkung der herkömmlichen Durchsetzungsmethoden sieht die Richtlinie auch innovative Verfahren zur Verbesserung der Einhaltung und Förderung der Gleichbehandlung vor; dabei ist als Erstes die Einrichtung von Gleichstellungsstellen zu nennen. Gemäß Artikel 8a bezeichnen die Mitgliedstaaten „eine oder mehrere Stellen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu fördern, zu analysieren, zu beobachten und zu unterstützen“; zu den Aufgaben dieser Stelle gehört es, Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen, unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen, unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen.

In einigen Mitgliedstaaten gibt es solche Stellen bereits seit langer Zeit, sei es in Form von Ombudsmännern, sei es von Ausschüssen. In den meisten Mitgliedstaaten aber wurden sie erst als Folge des Erlasses der Richtlinie eingerichtet. Die Gleichstellungsstellen in der EU weisen sehr große Unterschiede auf, was ihre Zuständigkeiten, ihre Arbeitsweise, ihre Organisation und ihre personelle und finanzielle Ausstattung betrifft.

Zu den wichtigsten Aufgaben der Gleichstellungsstellen gehört die Unterstützung von Diskriminierungsopfern. Die von den Mitgliedstaaten gelieferten Angaben zeigen deutlich, dass sich Personen, die sich über Diskriminierung beschwerten, eher an eine Gleichstellungsstelle wenden als an die Gerichte, hauptsächlich wegen der Sachkompetenz der Stellen, aber auch, weil diese ihre Hilfe kostenlos anbieten und der Zugang unbürokratischer ist. Die von den Gleichstellungsstellen angebotene Hilfe ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich: In einigen Staaten (DK, SE und SI) reicht sie bis zur Bearbeitung von Beschwerden in rechtsähnlichen Verfahren, die zu verbindlichen Entscheidungen führen, gegen die aber vor Gericht Berufung eingelegt werden kann. In anderen können die Gleichstellungsstellen selbständig Untersuchungen durchführen (CY, NL, SE und UK) oder die Beschwerdeführer bei den Gerichts- und/oder Verwaltungsbehörden unterstützen (AT, BG, ES, FR, SE und UK). In anderen wiederum beschränkt sich ihre Rolle auf die Bereitstellung von Informationen (MT und PL).

Auch wenn die Gleichstellungsstellen eingerichtet wurden, um die Gleichbehandlung von Männern und Frauen zu fördern, ist ihr Wirken in der Gesellschaft nicht immer ausreichend bekannt – wie die in einigen Mitgliedstaaten relativ geringe Zahl von Hilfesuchen beweist. Ihre Existenz und ihre Arbeit, insbesondere ihre Unterstützung für Diskriminierungsopfer, müssen also besser bekannt gemacht werden. Die von einigen Gleichstellungsstellen eingerichtete Telefonberatung (in ES, SE und im UK) sowie Informationskampagnen erleichtern den Zugang.

Nach Auffassung der Kommission können Gleichstellungsstellen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nur dann unabhängig handeln, wenn sie auch hinsichtlich ihrer Organisation sowie ihrer finanziellen und personellen Ausstattung bis zu einem gewissen Grad unabhängig sind. Diesbezüglich ist die Lage in den Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich.

Obwohl in der Richtlinie für die Gleichstellungsstellen lediglich Mindestanforderungen festgelegt sind, wurden auch diese nicht von allen Mitgliedstaaten erfüllt. Im Laufe der Zeit und mit Fortschreiten der Vertragsverletzungsverfahren sind die Probleme in diesem Bereich deutlich zurückgegangen. Auf der anderen Seite verfügen die Gleichstellungsstellen in

einigen Mitgliedstaaten über weiter gehende Kompetenzen, als in der Richtlinie vorgesehen; so kann zu ihren Aufgaben die Kontrolle von Gleichstellungsplänen gehören (ES, FI und SE), die Beratung hinsichtlich positiver Maßnahmen und die Kontrolle dieser Maßnahmen sowie Schulungen.

Die Kommission hat beschlossen, eine Studie über die Gleichstellungsstellen in die Wege zu leiten und Fragen wie Unabhängigkeit, Zugänglichkeit, Bekanntheit und Leistung dieser Stellen gründlich untersuchen zu lassen.

6. SOZIALER DIALOG, DIALOG MIT NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN UND ROLLE DER ARBEITGEBER

Mit der Richtlinie sollte die Gleichbehandlung unter anderem im Rahmen des sozialen Dialogs durch Einbeziehung der Sozialpartner im Allgemeinen und der Arbeitgeber im Besonderen gefördert werden. Instrumente wie Tarifverträge können auf lange Sicht möglicherweise dazu beitragen, eine Arbeitsumgebung zu schaffen, die frei von Diskriminierung ist.

Da im neuen Artikel 8b Absätze 1 und 2 hinsichtlich der dort genannten Pflichten auf die nationalen Gepflogenheiten und Verfahren verwiesen wird, hängt die Einbeziehung der Sozialpartner in der Praxis sehr stark von der Tradition des betreffenden Mitgliedstaats und auch davon ab, wie weit dort sozialer Dialog und Tarifverhandlungen entwickelt sind. So ist es beispielsweise im UK nicht üblich, Tarifverträge abzuschließen, und der Dialog mit den Sozialpartnern wird auf andere Weise gefördert, etwa durch Finanzierung, Forschung und Beratung. In den meisten Mitgliedstaaten jedoch spielen der soziale Dialog im Allgemeinen und Tarifverhandlungen im Besonderen eine größere Rolle.

Tarifverträge zu Fragen der Gleichbehandlung von Männern und Frauen gibt es in AT, BE, DK, ES, FR, LT, LV, MT, NL, PT, SE und SI, und in einigen dieser Länder sind sie vorgeschrieben (AT, ES und FR). In einigen Mitgliedstaaten (BG, CZ, EL, ES, LV, PL, PT, RO, SK und SI) findet der soziale Dialog auf staatlicher Ebene statt; üblicherweise sind daran tripartistisch besetzte Ausschüsse beteiligt. Ein anderer häufig genutzter Weg zur Förderung des sozialen Dialogs ist die Anhörung der Sozialpartner zu Rechtsvorschriften und politischen Initiativen. 2005 einigten sich die europäischen Sozialpartner auf einen Aktionsrahmen zur Gleichstellung von Männern und Frauen⁷.

Gemäß dem neuen Artikel 8b Absatz 3 ersuchen die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den nationalen Gesetzen, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten die Arbeitgeber, die Gleichbehandlung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz in geplanter und systematischer Weise zu fördern. Dies geschieht beispielsweise durch Verbreitung von Informationen in Unternehmen (wie in BE und EE) oder durch Verabschiedung von Gleichstellungsplänen (in ES, FI, NL und SE, in Unternehmen ab einer bestimmten Beschäftigtenzahl).

In der geänderten Richtlinie (Artikel 8c) wird auch die Bedeutung des Dialogs mit Nichtregierungsorganisationen anerkannt. Zu den üblichen Wegen der Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft gehören die Einrichtung von Beratungsgremien (wie in BG, CZ, EL, ES, PT und im UK), deren Anhörung vor politischen Initiativen und dem Erlass neuer Rechtsvorschriften, finanzielle Unterstützung (wie in BE, CZ, DE, EE, ES, FI, SE, SK

⁷ Abrufbar unter http://www.etuc.org/IMG/pdf/framework_of_actions_gender_equality_010305-2.pdf.

und im UK – im letztgenannten Mitgliedstaat insbesondere zur Unterstützung von Diskriminierungsopfern), die Organisation gemeinsamer Konferenzen und Seminare, die Hinzuziehung von Nichtregierungsorganisationen zur Erarbeitung von Unterlagen für nationale oder internationale Gremien oder die Aufnahme von Mitgliedern der Nichtregierungsorganisationen in die Delegationen für UN-Konferenzen (wie in SE). Einige Mitgliedstaaten (AT, BG, EL und PL) betonten die Bedeutung des Europäischen Jahres der Chancengleichheit für alle (2007) als Anstoß für die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und deren Teilnahme an Projekten im Zusammenhang mit dieser Initiative. Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen bei der Durchführung von Projekten, die aus den Strukturfonds finanziert werden, unterstrichen CZ, LT und PL.

7. FAZIT

Angesichts der Tatsache, dass in mehreren Mitgliedstaaten weitgehende Änderungen der Rechtsvorschriften erforderlich waren, und angesichts der großen Fortschritte der meisten Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Richtlinienbestimmungen kann die Umsetzung der Richtlinie 2002/73/EG allgemein als zufriedenstellend bezeichnet werden. Mehrere Mitgliedstaaten müssen allerdings noch einige Anstrengungen unternehmen, um zu einer vollständigen und ordnungsgemäßen Umsetzung zu gelangen.

Die Richtlinie ist ein wichtiger Meilenstein in der Entwicklung des EU-Gleichstellungsrechts, da durch sie die Vorschriften über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei der Beschäftigung und in verwandten Bereichen modernisiert wurden. Dennoch ist es angesichts der nach wie vor bestehenden Ungleichheit und Diskriminierung wichtig, dass das Gleichstellungsrecht der EU und der Einzelstaaten mit besonderer Sorgfalt durchgeführt und durchgesetzt wird.

In diesem Zusammenhang ist die Rolle der Gleichstellungsstellen, die nicht nur die Entwicklungen auf nationaler Ebene verfolgen und den Diskriminierungsopfern zur Seite stehen, sondern auch durch viele andere Aktivitäten zur Förderung der Gleichstellung auf lange Sicht beitragen, besonders hervorzuheben.

Die Einbeziehung aller Akteure (Behörden, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen, Gleichstellungsstellen und Gesellschaft als Ganzes) ist ausschlaggebend, soll das Bewusstsein für die Problematik geschärft und sollen die von der Richtlinie gebotenen Instrumente zur Ausrottung von Diskriminierung wirksam genutzt werden.