



Juni 2015

Die neue EU-Gleichbehandlungsrichtlinie im europäischen Kontext

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Frau Lüders, lieber Herr Bruns, liebe Kolleginnen und Kollegen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, sehr verehrte Partnerinnen und Partner aus dem Nicht-Regierungs-Bereich und Stakeholder aus Deutschland und ganz Europa.

Es ist mir eine Ehre, heute hier bei Ihnen in Berlin sein zu dürfen, um den Stand der Dinge in der Frage der neuen Gleichbehandlungsrichtlinie zu diskutieren und nach Wegen zu suchen, um die Verabschiedung der Richtlinie zu ermöglichen. Als Executive Director von Equinet, dem Europäischen Netzwerk der Gleichbehandlungsstellen, freue ich mich, Mit-Gastgeberin dieser Informations- und Diskussionsveranstaltung zu sein. Ich danke der Antidiskriminierungsstelle des Bundes für die Organisation. Erlauben Sie mir, insbesondere Niklas Hofmann dafür zu danken, dass er meine Rede ins Deutsche übersetzt hat. Ich bin froh über die Gelegenheit, in dieser Sprache zu Ihnen sprechen zu können. Das weckt Erinnerungen an das wunderbare Studienjahr, das ich in Berlin verbracht hatte.

Ein paar Worte zu der Organisation, die ich vertrete: Sie wissen vielleicht, dass Equinet das europäische Netzwerk von 42 nationalen Gleichbehandlungsstellen aus 32 Ländern Europas ist, darunter allen 28 EU-Mitgliedsstaaten. Wir sind stolz darauf, auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu unseren Mitgliedern zu zählen, und wir wissen ihre entscheidende Unterstützung und Ihr Engagement im Austausch mit ihren Partnern aus anderen Ländern sehr zu schätzen, sei es beim Teilen von Expertise oder beim Aufbau von Kompetenzen, und das seit den allerersten Anfängen unseres Netzwerks. Equinet arbeitet an der Vision eines gleichberechtigten Europas. Wir setzen uns für Gleichbehandlung ein, indem wir die Arbeit der nationalen Gleichbehandlungsstellen fördern und unterstützen. Wir helfen den Stellen dabei, unabhängig und effektiv zu arbeiten, und so den Aufbau gleichberechtigter Gesellschaften zu fördern. Dazu gehört auch, nationale Gleichbehandlungsgesetze effektiv anzuwenden und es allen Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, ihr Recht zu bekommen.

Ich will mich nun dem Stand der Dinge zuwenden, was den Entwurf der sogenannten Fünften EU-Richtlinie angeht. Tatsächlich feiert der Richtlinienentwurf am 7. Juli, also in weniger als zwei Wochen, seinen siebten Geburtstag...

Führen wir uns das mal vor Augen: Wenn der Entwurf ein Mensch wäre, dann würde er jetzt schon zur Schule gehen. Allerdings würde es für ihn in den meisten EU-Mitgliedsstaaten keinen effektiven Schutz vor Diskriminierung und Belästigung in der Schule geben, ob seiner sexuellen Orientierung, seiner Religion oder einer Behinderung. Die EU kann und muss es besser machen, das ist ganz klar. Derzeit führt die Gleichbehandlungsgesetzgebung der EU noch immer zu sehr unterschiedlichen Schutzniveaus für die unterschiedlichen Diskriminierungsgründe.

Zurück zur harten Realität! Gesetzliche Grundlage des Richtlinienentwurfs ist Artikel 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Der gibt dem Europäischen Rat die gesetzgeberischen Befugnisse, „geeignete Vorkehrungen (zu) treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“ Aufgrund dieser gesetzlichen Grundlage läuft der Gang der Gesetzgebung in diesem Fall über ein „Zustimmungsverfahren“. Das heißt, dass das Europäische Parlament nur eine begrenzte Rolle spielt: Es kann einem Richtlinienentwurf zustimmen oder ihn ablehnen, aber es kann ihn nicht verändern. Das Europäische Parlament hat schon 2009 eine Resolution verabschiedet, die sich für die Richtlinie ausspricht. Damals war die Rolle des Parlaments im sogenannten „Konsultationsverfahren“ sogar noch eingeschränkter. Es durfte nur seine Meinung äußern und unverbindliche Änderungsvorschläge machen, aber es hatte keine Vetobefugnis. In der Praxis bedeutet das derzeitige Zustimmungsverfahren, dass das Parlament, sobald der Rat zu einer Entscheidung über den Entwurf gelangt ist, diesen entweder verabschiedet oder ablehnt.

Die Situation wird noch zusätzlich dadurch verkompliziert, dass die Abstimmung im Rat einstimmig erfolgen und der Text einstimmig von allen 28 EU-Mitgliedsstaaten befürwortet werden muss. Diese Hürde erschien allen Ratspräsidentenschaften seit 2008 so hoch, dass sie die Richtlinie lieber gar nicht zur Abstimmung gestellt haben.

Es gibt aber auch gute Nachrichten.

Beginnen wir beim Europäischen Parlament. Dort ist die derzeitige Berichterstatterin Ulrike Lunacek, Vizepräsidentin des Parlaments und österreichische Abgeordnete (aus der Gruppe der Grünen). Frau Lunacek ist auch Präsidentin der LGBT-Intergroup des Parlaments, und sie ist eine große Freundin und Unterstützerin von Gleichbehandlung im Allgemeinen und der neuen Richtlinie im Besonderen. Im Europäischen Parlament ist die Richtlinie seit der Resolution von 2009, die ich vorhin erwähnt habe, stets unterstützt worden. Wir erwarten aus dieser Richtung auch in Zukunft keine bösen Überraschungen oder Blockaden.

Kommen wir nun zur Europäischen Kommission. Jean-Claude Juncker, der Präsident der neuen Kommission, deren Mandat 2014 begonnen hat, zählt die Überwindung der Blockade der Gleichbehandlungsrichtlinie zu seinen Prioritäten. Ich zitiere ihn: *‘Diskriminierung darf keinen Platz in unserer Union haben, ob aufgrund der Nationalität, des Geschlechts, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung, oder in Bezug auf Menschen, die einer Minderheit angehören. Ich werde daher den Entwurf für eine Richtlinie in diesem Bereich aufrechterhalten und mich bemühen, die nationalen Regierungen zu überzeugen, ihren derzeitigen Widerstand im Rat aufzugeben.’* Zitat Ende. Präsident Juncker hat in seinem “Mission Letter” - seinem Arbeitsauftrag - die für Justiz, Verbraucherschutz und Gleichstellung zuständige Kommissarin Věra Jourová gebeten, dafür zu sorgen, dass Diskriminierung bekämpft und die Gleichstellung der Geschlechter gefördert wird. Dazu soll sie auch herausfinden, wie die Blockade des Kommissionsentwurfs für die neue Antidiskriminierungsrichtlinie überwunden werden kann.

Im Europäischen Rat hingegen – dem Ort, an dem die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten direkt repräsentiert sind und Entscheidungen fällen – steht die Richtlinie vor großen Schwierigkeiten. Hier kommt sie seit 2008 nicht voran. Wechselnde nationale Präsidentschaften haben geholfen, den Entwurf am Leben zu erhalten und haben in vielen technischen Details Fortschritte erzielt. Anfangs hatten eine ganze Reihe von Ländern, darunter zum Beispiel Malta oder die Tschechische Republik, Vorbehalte gegen den Entwurf. Aber im Laufe der Zeit haben sie alle schrittweise ihre Haltung verändert und sind nicht mehr gegen die Richtlinie. Das einzige verbliebene Hindernis ist: Deutschland!

Die Bundesregierung äußert verschiedene Bedenken, aber, und das ist noch viel wichtiger, sie hat ganz grundsätzliche Vorbehalte gegen die Richtlinie.

Um nur einige konkrete Bedenken zu nennen: Deutschland bezweifelt, dass es eine angemessene rechtliche Grundlage für den Richtlinienentwurf gebe, und stellt sich auf den Standpunkt, dass er gegen die Prinzipien der Subsidiarität und Rechtssicherheit verstoße. Deutschland hat auch in Hinblick auf die Folgenabschätzung Bedenken angemeldet und betont, welche Belastung die Richtlinie für Unternehmen darstellen könnte (insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen). Die finanziellen Bedenken beziehen sich vor allem auf die Zugangsfreiheit und die angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen, und das obwohl die vorgesehenen Fristen zur Umsetzung bereits ausgedehnt worden sind, um die Belastungen für die Unternehmen zu verringern.

Über all diese Einwände und Bedenken ließe sich in Brüssel verhandeln. Das Problem aber ist: Deutschland sperrt sich im Rat prinzipiell dagegen, über die Richtlinie auch nur zu reden. Und blockiert so den ganzen Prozess.

Wegen der anhaltenden Schwierigkeiten wurde im Jahr 2014 die Idee einer "Verstärkten Zusammenarbeit" ins Spiel gebracht. Dieses Verfahren ist – und soll das nach den EU-Verträgen auch sein – ein allerletztes Mittel. Sie erlaubt es einer Mindestzahl von neun EU-Mitgliedsstaaten, enger zusammenzuarbeiten und gemeinsam bindende Gesetze zu beschließen. Im Fall der Gleichbehandlungsrichtlinie würde eine solche verstärkte Zusammenarbeit allerdings mit hoher Wahrscheinlichkeit nur den Trend zu einem „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ verstärken und den gegenwärtigen Flickenteppich der Antidiskriminierungsgesetzgebung in Europa noch fördern. Ich denke, die auf dem vorletzten Treffen der Sozialminister im Dezember gefällte Entscheidung der Mitgliedsstaaten, dieses Verfahren nicht anzuwenden, war richtig.

Es wäre auch denkbar, die Verabschiedung der Richtlinie zu ermöglichen, indem man die Zielsetzung der Richtlinie beschränkt. Zum Beispiel indem man sozialen Schutz und Bildung vom Geltungsbereich der Richtlinie ausnimmt, oder aber indem man den Diskriminierungsgrund Behinderung streicht, der aufgrund der befürchteten Kosten die meisten Probleme und den größten Widerstand auszulösen scheint. Es ist ermutigend und, so finde ich, richtig, dass die Mitgliedsstaaten sich auf derselben Sitzung klar und deutlich dafür ausgesprochen haben, die Richtlinie mit ihrem gesamten Geltungsbereich und für alle vier Diskriminierungsgründe zu verabschieden.

Man kann also zusammenfassen: Sieben Jahre nachdem ihr erster Entwurf vorgelegt wurde, wird die neue Gleichbehandlungsrichtlinie breit und nachdrücklich von der europäischen und den nationalen Zivilgesellschaften unterstützt (über die gemeinsame Erklärung, die unsere Kollegen der europäischen NGO-Netzwerke verfasst haben, haben wir uns sehr gefreut). Sie wird von der Europäischen Kommission unterstützt, vom Europäischen Parlament und von 27 Mitgliedsstaaten. Die Richtlinie zu beschließen, erscheint noch immer schwierig. Aber es ist ermutigend, dass die Gespräche und Verhandlungen im vergangenen Jahr mit einer neuen Dynamik und neuem Optimismus wiederaufgenommen worden sind.

Equinet hat seine Haltung in zahlreichen Berichten und Veröffentlichungen klar zum Ausdruck gebracht: Die Ausweitung der EU-Gleichbehandlungsgesetzgebung durch die neue Richtlinie ist längst überfällig und in hohem Maße notwendig. Sie wird gebraucht, um einen Schutz vor Diskriminierung außerhalb der Arbeitswelt für alle Menschen in der ganzen EU zu gewährleisten, und um gegen eine Hierarchisierung der Diskriminierungsgründe anzugehen.

Es ist einigermaßen verblüffend, dass sich Deutschland gegen die Verabschiedung der Richtlinie stellt, obwohl es zu den vielen Mitgliedsstaaten gehört, die bereits über die Anforderungen der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie hinausgegangen sind. Der Widerstand der Bundesregierung führt auch dazu, dass deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern, die in andere Länder Europas reisen, ein Schutz vor bestimmten Formen von Diskriminierung

verwehrt wird, den sie auf deutschem Boden genießen. Ich bin sicher, Sie alle könnten aus Ihrer eigenen Erfahrung solche Fälle nennen. Gleichbehandlungsstellen und die Zivilgesellschaft müssen gemeinsam dafür sorgen, dass solche Fälle gemeldet werden und dass Menschen, die Diskriminierung erleben, Zugang zu rechtlicher Hilfe haben. Solche Fälle zu sammeln und anzusprechen, würde uns auch sehr dabei helfen, die zahlreichen, ganz realen Probleme stärker hervorzuheben, die dadurch entstehen, dass wirklich umfassende Vorgaben der EU zur Gleichbehandlungsgesetzgebung fehlen.

Ich räume ein, und will das ganz bewusst ansprechen, dass der Entwurf der Richtlinie nicht perfekt ist. In der jüngsten Textversion, die im Rat diskutiert wurde, gibt es einige wichtige Einschränkungen, und das Schutzniveau scheint im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf in manchen Fällen abgeschwächt worden zu sein. Dennoch ist eines klar: Es ist notwendig, diese neue Richtlinie sobald wie möglich zu verabschieden, weil sie den effektiven Schutz vor Diskriminierung in ganz Europa stärken würde. Es geht uns um eine Europäische Union, in der wir alle - in all unserer Vielfalt - leben, arbeiten, studieren und uns frei bewegen können und dabei darauf vertrauen können, dieselben Rechte und Chancen zu haben.

Wir freuen uns also darauf, gemeinsam für dieses Europa der Gerechtigkeit, der Werte und der Rechte einzutreten... und mit Ihnen allen zu überlegen, wie wir die notwendige Unterstützung für diese Richtlinie in allen 28 EU-Ländern herbeiführen können.

Ich danke noch einmal der ADS dafür, dass sie dieses wichtige Treffen angestoßen und dazu eingeladen hat. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!