

Nach Amsterdam:

# Sexuelle Orientierung

und die  
Europäische

Union

Gefördert von der  
Europäischen  
Kommission



und der Österreichischen  
Bundesregierung



Menschen  
rechts.jahr

Ein Leitfaden



Dieser Leitfaden wurde von

## **ILGA-EUROPA**

herausgegeben,  
dem europäischen Regionalverband der  
**International Lesbian and Gay Association**

rue du Marché-au-charbon/Kolenmarkt 81  
B-1000 Brüssel

Telefon/Fax: +32-2-502.24.71  
E-Mail: ieboard@egroups.com  
<http://www.steff.suite.dk/ilgaeur.htm>

ILGA-Europa verfügt über beratenden Status beim Europarat  
und ist Mitglied der Plattform europäischer Sozial-NGOs.

**Projektkoordinator:** Kurt Krickler

**Layout:** Friedl Nussbaumer

**Deutsche Übersetzung:** Kurt Krickler

ILGA-Europa stellt auf Wunsch gerne eine Diskette mit dem Text dieses Berichts zur Verfügung.

Dieser Bericht ist auch auf englisch, französisch und spanisch erschienen und in allen vier Sprachen auf dem Website der ILGA-Europa verfügbar.

© AutorInnen/ILGA-Europa, **Brüssel** 1999

Die LeserInnen sind eingeladen, diesen Bericht zu kopieren und unter entsprechender Angabe der Quelle weiterzuverbreiten.

Hergestellt in Österreich durch  
Melzer Druck Ges.m.b.H., Wien

Nach Amsterdam:

---

# Sexuelle **Orientierung**

und die  
Europäische  
Union

Ein Leitfaden

September 1999



# INHALTSVERZEICHNIS

<b>VORWORT</b> .....	<b>6</b>
<b>Kapitel 1: DER WEG NACH AMSTERDAM</b> .....	<b>9</b>
1. Vor Amsterdam .....	<b>9</b>
A. Sozialpolitik .....	<b>9</b>
B. Grundrechte, Diskriminierung und Unionsbürgerschaft .....	<b>11</b>
C. Die Regierungskonferenz .....	<b>12</b>
2. Der Vertrag – auf zu einem sozialen Europa? .....	<b>13</b>
A. Diskriminierung und Grundrechte .....	<b>13</b>
B. Das Kapitel Sozialpolitik .....	<b>14</b>
C. Beschäftigung .....	<b>15</b>
D. Subsidiarität .....	<b>16</b>
<b>Kapitel 2: DER VERTRAG VON AMSTERDAM</b> .....	<b>17</b>
Einleitung .....	<b>17</b>
1. Artikel 13 EG-Vertrag .....	<b>18</b>
A. Eine neue Chance für Gleichberechtigung .....	<b>18</b>
B. Grenzen des Artikels 13 .....	<b>19</b>
C. Welche Arten von Maßnahmen können auf Basis des neuen Artikels getroffen werden? .....	<b>21</b>
2. Andere relevante Änderungen im Bereich der Menschenrechte .....	<b>24</b>
A. Artikel 6 EU-Vertrag .....	<b>24</b>
B. Artikel 7 EU-Vertrag .....	<b>25</b>
C. Artikel 49 EU-Vertrag .....	<b>25</b>
3. Zukünftiger Schutz der Grundrechte in der EU: eine Grundrechtscharta? .....	<b>26</b>
<b>Kapitel 3: GLEICHBERECHTIGUNG UND EU-POLITIKEN</b> .....	<b>29</b>
Einleitung .....	<b>29</b>
Gemeinsame oder getrennte Antidiskriminierungsbestimmungen? .....	<b>30</b>
1. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf .....	<b>32</b>
A. Belästigung .....	<b>34</b>
B. Anerkennung gleichgeschlechtlicher PartnerInnenschaften .....	<b>35</b>
C. Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot .....	<b>36</b>
2. Diskriminierung außerhalb der Arbeitswelt .....	<b>37</b>
A. Zugang zu Waren und Dienstleistungen .....	<b>38</b>
B. Bildung .....	<b>39</b>
C. Gesundheitswesen .....	<b>40</b>
D. Wohnen .....	<b>41</b>
EU-Antidiskriminierungsrecht und sexuelle Orientierung – eine Zusammenfassung .....	<b>42</b>

<b>Kapitel 4: GLEICHSTELLUNG BEIM FREIEN PERSONENVERKEHR</b> .....	<b>45</b>
Einleitung .....	<b>45</b>
1. EU-BürgerInnen: ArbeitnehmerInnen .....	<b>48</b>
A. Die Rechtslage für gleichgeschlechtliche PartnerInnen .....	<b>48</b>
B. Vorgeschlagene Änderungen von Rechtsvorschriften .....	<b>50</b>
2. Drittstaatsangehörige .....	<b>53</b>
<b>Kapitel 5: LOBBYING DER EUROPÄISCHEN UNION IN DER PRAXIS: ZUGANG ZU DOKUMENTEN</b> .....	<b>57</b>
Einige nützliche Adressen .....	<b>62</b>
<b>Kapitel 6: NACH AMSTERDAM</b> .....	<b>65</b>
1. Was bisher geschah .....	<b>66</b>
A. Artikel 13 .....	<b>66</b>
B. Grundrechte .....	<b>68</b>
C. Andere Entwicklungen .....	<b>69</b>
2. Lobbying-Aktivitäten der ILGA-Europa .....	<b>70</b>
A. Aktivitäten bis dato .....	<b>70</b>
B. Zukünftige Aktivitäten .....	<b>71</b>
<b>EMPFEHLUNGEN</b> .....	<b>72</b>
<b>Anhang: WEITERE INFORMATIONEN ÜBER DIE EU</b> .....	<b>76</b>

# VORWORT

Der Vertrag von Amsterdam, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, stellt einen bedeutenden Meilenstein für Lesben und Schwule in der Europäischen Union dar.

Zu den durch den Vertrag herbeigeführten Änderungen zählt auch der neue Artikel 13, in dem Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung – sowie des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung und des Alters – behandelt wird. Zum erstenmal taucht damit eine ausdrückliche Erwähnung von Diskriminierung aus anderen Gründen als Geschlecht und Staatsangehörigkeit in den Verträgen auf. Dies erfolgte nach intensivem Lobbying nichtstaatlicher Organisationen, darunter der ILGA-Europa.

Artikel 13 beseitigt jeden Zweifel darüber, ob die Gemeinschaft überhaupt über die rechtliche Zuständigkeit verfügt, Rechtsvorschriften zu erlassen und Politiken festzulegen, um Diskriminierung aus den in ihm genannten Gründen zu bekämpfen. Die Frage stellt sich nunmehr, welche Maßnahmen in diesem Bereich gesetzt werden können und sollen. Aber was bedeutet Artikel 13 eigentlich? Welche Auswirkungen hat der neue Vertrag? Welche Möglichkeiten eröffnet er für konkrete Aktionen gegen Diskriminierung?

ILGA-Europa hat diesen Leitfaden erstellt, um zur Diskussion dieser Fragen beizutragen und eine breitere Beteiligung daran anzuregen. Dieser Leitfaden legt seinen Schwerpunkt auf die Bedeutung des Amsterdamer Vertrags in Zusammenhang mit Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung. Es ist im Rahmen dieses Leitfadens nicht möglich, die Bedeutung des Vertrags in Hinblick auf die anderen im Artikel 13 angeführten Diskriminierungsgründe ausführlich zu untersuchen, obwohl auch sie alle für Lesben und Schwule unmittelbar relevant sind.

## DANKSAGUNG

Der Vorstand von ILGA-Europa möchte sich für die Beiträge bedanken, die die Herausgabe dieses Leitfadens ermöglicht haben:

Dieser Leitfaden wurde als Teil eines Projekts erstellt, das von der Europäischen Kommission (GD X) im Rahmen des Informationsprogramms für europäische Bürger (P.R.I.N.C.E.) – „Europa gemeinsam bauen“, dem österreichischen Bundeskanzleramt, dem österreichischen Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und der österreichischen Bundesministerin für

Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz gefördert wurde. Neben der Herausgabe dieses Leitfadens in deutscher, englischer, französischer und spanischer Sprache besteht das Projekt aus dem vom 2. bis 3. Oktober 1999 in Wien stattfindenden Seminar „Der Vertrag von Amsterdam – neue Möglichkeiten für den Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung durch Artikel 13“, zu dem TeilnehmerInnen aus den 15 Mitgliedsstaaten und elf beitragswilligen Staaten eingeladen wurden.

Finanzielle Unterstützung, insbesondere für die Abhaltung des Seminars, erhielt ILGA-Europa auch von ihren ProjektpartnerInnen:

- *Pan-Fonden*, Dänemark
- *Landsforeningen for bøsser og lesbiske (LBL)*, dänischer Landesverband für Lesben und Schwule
- *Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD)*
- *ÉGALITÉ – Equality for Gays and Lesbians in the European Institutions*
- *Seksuaalinen Tasavertaisuus (SETA)*, finnischer Verband für sexuelle Gleichberechtigung
- *Homosexuelle Initiative (HOSI) Wien – 1. Lesben- und Schwulenverband Österreichs*
- *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL)*, schwedischer Landesverband für sexuelle Gleichberechtigung
- *Fundación Triángulo por la Igualdad Social de Gais y Lesbianas*, Verband für die gesellschaftliche Gleichstellung von Schwulen und Lesben, Spanien
- *Stonewall*, Vereinigtes Königreich
- *UNISON*, Gewerkschaft der öffentlich Bediensteten, Vereinigtes Königreich.

Wir möchten an dieser Stelle Sejal Parmar, Mark Bell, Kees Waaldijk und Madeleine de Leeuw für ihre jeweiligen Kapitel, die sie beigetragen haben, sowie Jackie Lewis, Alberto Volpato und Kurt Krickler für das Verfassen der anderen Kapitel und das Redigieren der englischen Originalfassung herzlich danken. Unser Dank gilt auch Pierre Noël, César Lestón und Kurt Krickler für die Übersetzung des Leitfadens ins Französische, Spanische bzw. Deutsche, Friedl Nussbaumer für das Layout und schließlich nochmals Kurt Krickler für die Produktionsüberwachung und das Korrekturlesen aller vier Fassungen.

## AUFBAU DIESES LEITFADENS

Dieser Leitfaden ist in verschiedene Kapitel unterteilt. Kapitel 1 präsentiert Hintergrundinformationen über den Amsterdamer Vertrag und geht auf die wichtigsten Veränderungen ein, die er mit sich gebracht hat. Kapitel 2 untersucht den Anwendungsbereich und die Beschränkungen des Antidiskriminierungsartikels 13 sowie der anderen Bestimmungen, die mit Menschenrechten allgemeiner zu tun haben, während die Kapitel 3 und 4 das Potential für Maßnahmen ausloten, die in den verschiedenen Bereichen der EU-Politik getroffen werden können, um gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung anzugehen.

Andere Kapitel beschäftigen sich mit dem Zugang zu Dokumenten, um das Lobbying zu erleichtern, zeigen die Entwicklungen seit Amsterdam auf und legen die Empfehlungen der ILGA-Europa für Aktivitäten auf Grundlage des nunmehr bestehenden Vertragswerks dar. Da indes die Vorbereitungen für die nächsten Verhandlungen über Vertragsänderungen schon begonnen haben, enthält dieser Leitfaden auch bereits Vorschläge für weitere Änderungen zur Förderung der Gleichstellung und Menschenrechte.

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde auch die Numerierung der Artikel im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und im Vertrag über die Europäische Union geändert. Dieser Leitfaden verwendet die Neunummerierung der konsolidierten Fassungen der Verträge.

Einige Hintergrundinformationen über die EU und ihre Organe sind in einem Anhang zusammengestellt worden, der auch nützliche Adressen für weitere Anfragen enthält.

### *Der Vorstand von ILGA-Europa*

Brüssel, im September 1999



## Kapitel 1:

---

# Der Weg nach Amsterdam

von Jackie Lewis

***Europa muß das Europa aller seiner Bürger sein, wenn das Einigungswerk gelingen soll.<sup>1</sup>***

Dieses Kapitel gibt eine Einführung zum Vertrag von Amsterdam, während die folgenden Kapitel sich im Detail mit seinen Bestimmungen auseinandersetzen und die Aktionsmöglichkeiten in den verschiedenen gemeinschaftlichen Handlungsfeldern in bezug auf die Bekämpfung von Diskriminierung untersuchen werden. Um die in Amsterdam beschlossenen Änderungen und die folgenden Analysen in den richtigen Kontext zu verorten, präsentiert dieses Kapitel zuerst Hintergrundinformationen über die historischen Entwicklungen der sozialen Dimension sowie der immer breiteren Diskussion von Fragen der Diskriminierung und der Grundrechte.

## 1. VOR AMSTERDAM

### A. SOZIALPOLITIK

Der Rom-Vertrag aus 1958 enthielt nur einige wenige verstreute Bestimmungen zur Sozialpolitik, darunter zum Europäischen Sozialfonds. Die gemeinschaftliche Sozialpolitik begann sich erst 1974 mit der Annahme des Sozialpolitischen Aktionsprogramms, das sich hauptsächlich mit Maßnahmen im Bereich des Arbeitsrechts beschäftigte, ernsthaft zu entwickeln. Aber selbst damals ging die Umsetzung des Programms sehr langsam vonstatten, viele Vorschläge scheiterten an der erforderlichen Einstimmigkeit im Rat.

Die Weiterentwicklung der Sozialpolitik erhielt dann Mitte der 80er Jahre einen neuen Impuls durch die Bestrebungen, einen einheitlichen Binnenmarkt zu schaffen, in dem es einen freien Verkehr von ArbeitnehmerInnen, Dienstleistungen, Waren und Kapital geben sollte. Zu der Zeit hatte sich die Zahl der Mitgliedsstaaten auf zwölf erhöht, und es gab beträchtlichen Druck auf

die Gemeinschaft, sich auch mit den sozialen Auswirkungen des Binnenmarktprogramms auseinanderzusetzen. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) aus dem Jahre 1986 enthielt einen konkreten Passus über die soziale Dimension und legte fest, daß ein Ziel der Gemeinschaft darin liege, durch die Ausweitung der gemeinsamen Politiken und das Verfolgen neuer Ziele die wirtschaftliche und soziale Situation zu verbessern.

Der Versuch, Leitprinzipien für die sozialen Bereiche festzulegen, wie dies in der Akte vorgesehen war, fand schließlich seinen Niederschlag in der 1989 von allen Mitgliedsstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs angenommenen „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“. In der Präambel der Charta heißt es: „Zur Wahrung der Gleichbehandlung ist gegen Diskriminierungen jeglicher Art, insbesondere aufgrund von Geschlecht, Hautfarbe, Rasse, Meinung oder Glauben, vorzugehen. Die soziale Ausgrenzung ist im Geiste der Solidarität zu bekämpfen.“ Obwohl die Charta über keine rechtliche Grundlage verfügte, ist sie doch ein bedeutender Schritt in Richtung Anerkennung sozialer Fragen im Bereich der Beschäftigung gewesen. Sie nimmt auch Bezug auf den sozialen Schutz junger, alter, behinderter und arbeitsloser Menschen. Die Charta bildete auch die Grundlage für das zweite Sozialpolitische Aktionsprogramm der Kommission.

Der Druck, die Rolle der Gemeinschaft im sozialen Bereich zu stärken, setzte sich auch während der Verhandlungen, die zum Maastricht-Vertrag über die Europäische Union führten, fort. Dieser Vertrag legte ein bestimmtes Procedere und einen Zeitplan für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und für eine einheitliche Währung fest. Die EU setzte sich das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt durch eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung zu fördern. Der Vertrag stärkte auch die Bestimmungen über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und verlieh der Gemeinschaft eine neue, allerdings begrenzte Rolle in den Bereichen Bildung und Gesundheit.

Die Vorschläge, der Gemeinschaft mehr Zuständigkeiten im Bereich der Sozialpolitik zu übertragen, wurden jedoch vom Vereinigten Königreich abgelehnt. Die übrigen Mitgliedsstaaten (damals elf, danach 14) nahmen das Protokoll und Abkommen über die Sozialpolitik an, die dem Maastricht-Vertrag als Anhang angeschlossen wurden. Dies ermöglichte den 14 Mitgliedsstaaten, weitere Schritte im Bereich der gemeinschaftlichen Sozialpolitik zu unternehmen und in einem größeren Rahmen gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zu beschließen, die für alle Mitgliedsstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs bindend sind. Der Vertrag übertrug den Sozialpartnern auch eine formelle legislative und beratende Rolle in Fragen der Sozialpolitik, indem er ihnen die Möglichkeit einräumt, auf Gemeinschaftsebene Übereinkommen zu schließen, die dann durch den Rat als Rechtsvorschriften beschlossen werden.

Mit dem fortschreitenden Prozeß verstärkter wirtschaftlicher Integration nahm auch das Bewußtsein für die Notwendigkeit gemeinsamer Politiken in sozialen und wirtschaftlichen

Bereichen zu. Es wuchs auch das Verständnis dafür, daß Unterschiede in den nationalen Zugängen zur Sozialpolitik und in nationalen Standards in diesem Bereich Hemmnisse für den freien Verkehr innerhalb des Binnenmarkts aufbauen würden. Die konstant hohe Arbeitslosigkeit und die Zunahme von Armut und sozialer Ausgrenzung haben zur immer größeren Einsicht beigetragen, daß sich die EU durch eigene Programme mit sozioökonomischen Problemen auseinandersetzen muß. Zudem sind im Bereich der sozialen und Menschenrechte tätige nichtstaatliche Organisationen immer stärker dafür eingetreten, in diesen Fragen auf europäischer Ebene aktiv zu werden. Im September 1995 haben einige dieser Organisationen die Plattform europäischer Sozial-NGOs gegründet, die es sich zum übergeordneten Ziel gemacht hat, in sozialpolitischen Fragen einen kontinuierlichen zivilen Dialog zwischen dem NGO-Sektor und den EU-Organen zu führen.

Im Sozialpolitischen Aktionsprogramm 1995-1997 wurde die Einsetzung eines Komitees der Weisen angekündigt. Dieses sollte untersuchen, welche Rolle die Gemeinschaftscharta aus dem Jahre 1989 in Hinblick auf die bevorstehende Revision der Verträge spielen könnte. Das Komitee präsentierte ihren Bericht „Für ein Europa der politischen und sozialen Grundrechte“ im März 1996. Es trat darin vehement für die Schaffung eines „sozialen Europas“ ein, in dem die sozialen und wirtschaftlichen Fragen miteinander verzahnt werden, und betonte die Notwendigkeit, das Bewußtsein für Demokratie und Bürgersinn in der Union dadurch zu stärken, daß soziale und bürgerliche Rechte als unteilbar behandelt werden. Der Bericht schlug als ersten Schritt die Verankerung eines Kernbestands an Rechten, darunter das Verbot jeglicher Diskriminierung, in den Verträgen vor. Dem sollte dann eine umfassende Konsultation folgen, um eine vollständige Liste bürgerlicher, sozialer und politischer Rechte zu erarbeiten. Die Empfehlungen des Komitees stießen auf große Zustimmung auf dem ersten Europäischen Forum für Sozialpolitik, das von der Kommission im Juni 1996 veranstaltet wurde, sowie auf den Nachfolgetagungen in den Mitgliedsstaaten.

## **B. GRUNDRECHTE, DISKRIMINIERUNG UND UNIONSBÜRGERSCHAFT**

Der erste Gemeinschaftsvertrag, der einen ausdrücklichen Hinweis auf Grundrechte enthielt, war die 1986 angenommene Einheitliche Europäische Akte. Als die Gemeinschaft gegründet wurde, war man nicht der Auffassung, daß die primären wirtschaftlichen Ziele und Aktivitäten der Gemeinschaft auch einen Grundrechtsaspekt beinhalten könnten. Die Gründungsmitglieder hatten gemeinsam mit anderen Staaten den Europarat, eine eigenständige Organisation, gegründet, und man war der Ansicht, daß der Schutz der Menschenrechte durch die 1950 verabschiedete Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) garantiert würde.

Im Laufe der Zeit hat jedoch das Verständnis dafür, daß Grund- und Menschenrechte einen integralen Bestandteil des Gemeinschaftsrechts darstellen, immer mehr zugenommen. Anfänglich

erlangten die Grund- und Menschenrechte diese Anerkennung durch Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH), der in mehreren Rechtssachen entschied, daß sie Teil der allgemeinen Rechtsgrundlagen sind, zu deren Anwendung der Gerichtshof verpflichtet ist.

Das Europäische Parlament hat eine entscheidende Rolle dabei gespielt, Fragen der Diskriminierung und Menschenrechte auf die politische Tagesordnung zu setzen. Es hat umfangreiche Entschließungen verabschiedet, die die Auswirkungen und das Ausmaß verschiedener Formen von Diskriminierung, einschließlich aufgrund der sexuellen Orientierung, beleuchtet haben, und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung gefordert. Obwohl einige wichtige Schritte unternommen worden sind, war das Fehlen einer spezifischen Rechtsgrundlage in den Verträgen ein erhebliches Hindernis bei der Verabschiedung substantieller Maßnahmen.

In jüngster Zeit hat sich die Einsicht verstärkt durchgesetzt, daß Maßnahmen zur Errichtung des Binnenmarkts, wie z. B. der freie Personenverkehr, ihr Ziel nicht erreichen können, wenn nichts gegen die Unterschiede im Grad des Schutzes vor den verschiedenen Formen der Diskriminierung unternommen wird. Dies kam auch im Weißbuch zur Sozialpolitik aus dem Jahre 1994 zum Ausdruck, in dem festgestellt wurde, daß die Union Maßnahmen zum Schutz der Menschen vor Diskriminierung setzen muß, will sie die Freizügigkeit der Personen tatsächlich Realität werden lassen.

Diese Fragen haben sich mit den Diskussionen über die Unionsbürgerschaft überlagert. Der Maastricht-Vertrag hat die Unionsbürgerschaft etabliert – jede/r BürgerIn eines EU-Mitgliedsstaats ist UnionsbürgerIn. Dies war jedoch eher von symbolischer als von realer Bedeutung, da die UnionsbürgerInnen nur in den Genuß der eingeschränkten bürgerlichen und politischen Rechte, wie sie im Vertrag definiert sind, kommen. Zu diesen zählen das Recht, überall in der EU leben und arbeiten zu können, und das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Lokalwahlen (wobei dieses in beiden Fällen gewissen Einschränkungen unterliegt). Die Forderungen nach einem umfassenderen Konzept der Unionsbürgerschaft und nach garantierten Rechten für alle in der EU lebenden Menschen, nicht nur für die StaatsbürgerInnen der Mitgliedsstaaten, sind immer lauter geworden.

## C. DIE REGIERUNGSKONFERENZ

Für die Einberufung der Regierungskonferenz im Jahre 1996 gab es eine Reihe von Gründen. Der Maastricht-Vertrag sah vor, verschiedene spezifische Fragen bis Ende 1996 einer Überprüfung zu unterziehen. Es gab auch dringliche praktische Gründe für eine Revision der Arbeitsweise der EU und ihrer Organe, insbesondere im Zusammenhang mit der bevorstehenden Erweiterung der Union.

Darüber hinaus gab es starken politischen Druck für eine Revision der Verträge. Der Vertrag von Maastricht war bei den Menschen in der durch ihn geschaffenen EU auf wenig Gegenliebe gestoßen. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten erkannten, daß sie sich mit der rückläufigen Unterstützung in der Bevölkerung für die europäische Integration auseinandersetzen und auf die weitverbreitete Skepsis in Hinblick auf ihre Richtung und Auswirkungen, wie sie sich immer wieder in Meinungsumfragen niederschlug, reagieren mußten.

Daher entstand beträchtlicher politischer Druck, die soziale Dimension zu stärken und Europa näher zu seinen BürgerInnen zu bringen. Im Mai 1995 forderte das Parlament in einer Entschließung, die bevorstehende Regierungskonferenz möge „einen Vertrag für die Bürger der Union“ verabschieden, der den EU-BürgerInnen mehr Rechte und allen in der EU lebenden Menschen einen verbesserten Grundrechtsschutz zuerkennen solle. Von unterschiedlichster Seite wurden Forderungen laut nach Aufbau eines „sozialen Europas“ durch Änderungen im Vertrag, mit denen die sozialpolitischen Bestimmungen erweitert, die Gemeinschaftspolitiken in Bereichen wie Beschäftigung und Umwelt gestärkt, Diskriminierung verboten und bürgerliche und soziale Grundrechte verankert werden.

Bevor die Regierungskonferenz eröffnet wurde, wurde eine aus VertreterInnen der Mitgliedsstaaten, der Kommission und des Parlaments bestehende Reflexionsgruppe beauftragt, Schlüsselbereiche zu identifizieren und die Vorarbeit zu leisten. In ihrem Bericht betonte die Gruppe, daß die Ergebnisse der Regierungskonferenz zu Fortschritten bei drei Hauptzielen führen müßten: die EU für ihre BürgerInnen relevanter machen, ihre Arbeitsweise verbessern und für die Erweiterung vorbereiten sowie ihr größere Möglichkeiten bei den Außenbeziehungen einräumen. Der Bericht enthielt auch eine Empfehlung für eine neue allgemeine Antidiskriminierungsklausel.

## 2. DER VERTRAG – AUF ZU EINEM SOZIALEM EUROPA?

Die Regierungskonferenz begann im März 1996 und endete mit der Einigung über den Vertrag von Amsterdam beim Europäischen Ratstreffen in Amsterdam im Juni 1997.

### A. DISKRIMINIERUNG UND GRUNDRECHTE

Die Aufnahme der neuen Antidiskriminierungsbestimmung – des Artikels 13 –, der auch sexuelle Orientierung mit einschließt, ist zweifellos von besonderer Bedeutung. Obwohl über den Bedarf an einer Antidiskriminierungsklausel allgemeine Einigkeit herrschte, fand im Laufe der Regierungskonferenz eine ausführliche Diskussion darüber statt, welche Form sie haben und

welche Diskriminierungsgründe ausdrücklich darin genannt werden sollten. Die Aufnahme von sexueller Orientierung in die Endfassung des Artikels 13 kann – zumindest teilweise – als ein Ergebnis der immer effizienteren Lobbyarbeit von Lesben- und Schwulenorganisationen und der enger werdenden Bündnisse zwischen den Organisationen, die für Gleichstellung und Menschenrechte eintreten, betrachtet werden. Die Bedeutung und die Beschränkungen des Artikels 13 und seiner möglichen Auswirkungen auf bestimmte Bereiche der Gemeinschaftspolitik werden in den folgenden Kapitel untersucht.

Die Förderung von Gleichstellung und die Eliminierung von Diskriminierung zwischen Frauen und Männern sind zu einem Vertragsziel geworden. Sie sind nicht mehr nur auf beschäftigungsrelevante Fragen beschränkt, sondern müssen in alle Gemeinschaftspolitiken integriert werden.

Der geänderte Artikel 12 über die Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit bekräftigt das Verbot von Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und ermächtigt den Rat, mit qualifizierter Mehrheit Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen zu beschließen.

Der Vertrag von Amsterdam hat zwar eine Reihe von Änderungen mit sich gebracht, durch die der EU größere Verpflichtungen im Bereich der Grundrechte aufgetragen werden, aber keine neuen spezifischen Rechte, wie sie im Bericht des Komitees der Weisen gefordert wurden. Die Präambel zum EU-Vertrag wurde insofern abgeändert, als die Absicht der EU bestätigt wird, die sozialen Grundrechte, wie sie in der Europäischen Sozialcharta des Europarats aus dem Jahre 1961 und der Gemeinschaftscharta aus 1989 festgelegt sind, zu respektieren. Änderungen im Artikel 6 EUV, die die Grundsätze näher formulieren, auf denen die EU aufgebaut ist, werden im Kapitel 2 ebenso untersucht wie die Änderungen in Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen durch die Mitgliedsstaaten und den Aufnahmekriterien für Beitrittswerber.

## **B. DAS KAPITEL SOZIALPOLITIK**

Durch die Eingliederung des Abkommens über die Sozialpolitik im Anhang zum Maastrichter Vertrag in den EG-Vertrag wurde ein einheitlicher Rahmen für die Sozialpolitik wiederhergestellt. Im Bereich der Sozialpolitik verfolgen die Mitgliedsstaaten folgende, im Artikel 136 festgelegte Ziele:

**die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.**

Gemäß Artikel 137 Absatz 2 kann der Rat zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung Maßnahmen beschließen. Für Lesben- und Schwulenorganisationen wird es daher wichtig sein, auf nationaler und EU-Ebene dafür Lobbying zu betreiben, daß in den Programmen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung auch Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung Berücksichtigung findet.

Es soll auch darauf hingewiesen werden, daß der Amsterdamer Vertrag die Rolle der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene – d. s. der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) für die Arbeitnehmerseite sowie UNICE und CEEP für die Arbeitgeberseite – bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften im Sozialbereich gestärkt hat. Die Kommission muß nunmehr die Sozialpartner konsultieren, bevor sie Rechtsetzungsvorschläge im Bereich der Sozialpolitik vorlegt. Eine Bestimmung, derzufolge zwischen den Sozialpartnern geschlossene Vereinbarungen zu Rechtsvorschriften der Gemeinschaften führen können, wurde nunmehr in den Vertrag aufgenommen. Es ist daher von größter Wichtigkeit, daß der Gleichheitsgrundsatz und der Kampf gegen jede Form der Diskriminierung in diesem sozialen Dialog umfassend berücksichtigt wird. In dieser Hinsicht ist die enge Zusammenarbeit zwischen dem EGB und der Plattform europäischer Sozial-NGOs, in der ILGA-Europa Mitglied ist, besonders bedeutsam.

## **C. BESCHÄFTIGUNG**

Angesichts von rund 18 Millionen Arbeitslosen in der Europäischen Union gab es starken Druck von Regierungen und Gewerkschaften, auch das Thema Beschäftigung auf die Tagesordnung der Regierungskonferenz zu setzen. Der Amsterdamer Vertrag hat ein völlig neues Beschäftigungskapitel geschaffen. Während die Hauptverantwortung für die Beschäftigungspolitik weiterhin bei den Mitgliedsstaaten liegt, sind sie nunmehr verpflichtet, die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten und ihre Beschäftigungspolitiken aufeinander abzustimmen.

Jährlich legt der Rat beschäftigungspolitische Leitlinien fest, die die Mitgliedsstaaten in ihren nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplänen berücksichtigen müssen. Die Regierungen sind dazu angehalten, Sozialpartner und NGOs zu diesen Plänen anzuhören. Daher sollten Lesben- und Schwulenorganisationen dafür Sorge tragen, daß diese nationalen Aktionspläne auch die spezifischen Probleme anschneiden, denen sich Lesben und Schwule im Beschäftigungsbereich gegenübersehen.

## D. SUBSIDIARITÄT

Es gibt nur wenige Gebiete (z. B. die Währungsunion), auf denen der Gemeinschaft ausschließliche Zuständigkeit zukommt. In vielen anderen Bereichen teilen sich die Union und die Mitgliedsstaaten die Zuständigkeiten.

Der Grundsatz der Subsidiarität beruht auf dem Gedanken, daß in den Bereichen, wo die Zuständigkeiten geteilt sind, die Mitgliedsstaaten immer dort, wo es möglich ist, tätig werden sollen. Die Gemeinschaft soll nur dann tätig werden, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen „wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen“ auf Gemeinschaftsebene besser erreicht bzw. auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können.

Obwohl der Vertragsartikel über die Subsidiarität (Artikel 5 EGV) nicht verändert worden ist, haben die Mitgliedsstaaten ein Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, das bindend und Teil des Vertrags ist, angenommen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, daß keine Maßnahme der Gemeinschaft über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinausgehen darf.

Der Kommission wird durch das Protokoll auferlegt, „vor der Unterbreitung von Vorschlägen für Rechtsvorschriften (...) umfassende Anhörungen durch[zuführen und in jedem geeigneten Fall Konsultationsunterlagen [zu] veröffentlichen“. Es kann daher ohne weiteres argumentiert werden, daß „umfassende“ Konsultierung im Falle von Vorschlägen für Antidiskriminierungsmaßnahmen auch die Anhörung von nichtstaatlichen Organisationen mit einschließt, die die Menschen vertreten, die direkt von diesen Vorschlägen betroffen sein werden.

**Jackie Lewis**

ist Vorsitzende des ILGA-Europa-Vorstands

<sup>1</sup> Europäische Kommission: „Für ein Europa der politischen und sozialen Grundrechte. Bericht des Komitees der Weisen“. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996.



## Kapitel 2:

---

# Der Vertrag von Amsterdam

von Sejal Parmar

### **EINLEITUNG**

Mit dem Amsterdamer Vertrag sind die Verträge, auf denen die Europäische Union begründet ist, geändert worden. Er war das Ergebnis der Verhandlungen der Regierungskonferenz, die vom März 1996 bis zum Juni 1997 stattfand, und trat am 1. Mai 1999 in Kraft, nachdem alle fünfzehn Mitgliedsstaaten den Vertrag gemäß ihren eigenen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert hatten. Einer der bemerkenswertesten Erfolge des Vertrags von Amsterdam war das wiedererweckte Interesse an den Grundrechten.

Während der Regierungskonferenz forderten verschiedenste Seiten eindeutigere und ausgeprägtere Zuständigkeiten der EU in Sachen Grundrechte ein. Der gemeinsame Druck, den sie ausübten, hat die Verhandlungen zweifellos stark beeinflusst. Eine Nichtdiskriminierungsklausel stand stets auf der Tagesordnung, nicht zuletzt aufgrund einer Reihe von Berichten und Empfehlungen, die von den verschiedenen EU-Organen, insbesondere aber vom Europäischen Parlament initiiert worden waren. Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang auch der enorme Druck, der auf die Institutionen von seiten einer Reihe von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) ausging, die vehement für die Verankerung einer Nichtdiskriminierungsbestimmung eintraten.

Ziel dieses Kapitels ist es, die wichtigsten rechtlichen Bestimmungen darzulegen, die durch die Änderungen im Vertrag von Amsterdam eingeführt worden sind und die rechtliche Lage von Lesben und Schwulen verbessern. Obwohl die neuen Bestimmungen ihre Grenzen haben, hat es doch einen deutlichen Umschwung bei der Anerkennung der Notwendigkeit von Gleichbehandlung gegeben. Dieses Kapitel wird sich schwerpunktmäßig mit den potentiellen Vorteilen und Grenzen des neuen Artikels 13 zur Nichtdiskriminierung beschäftigen und dabei eine Einschätzung darüber anstellen, inwieweit diese Bestimmung den Schutz der Rechte von Schwulen und Lesben befördern kann. Ebenfalls untersucht wird, welche Fortschritte sich durch den neuen Vertrag auf dem Gebiet der Menschenrechte ganz allgemein ergeben.

# 1. ARTIKEL 13 EG-VERTRAG

Im Februar 1998 urteilte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) in der Rechtssache *Grant gegen South West Trains*, daß das Gemeinschaftsrecht Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung in der Arbeitswelt nicht verbietet.<sup>1</sup> Diese Entscheidung, die sehr viel Medieninteresse hervorrief, war ein Schlag gegen die Rechte von Lesben und Schwulen. Indes ließ der Gerichtshof einen Hoffnungsschimmer offen, indem er am Ende seines Urteils feststellte, daß ein ähnlich gelagerter Fall in Hinkunft aufgrund gemäß Artikel 13 EGV getroffener Maßnahmen anders entschieden werden könnte. Dieser Artikel eröffnet die Möglichkeit, das Prinzip der Gleichbehandlung auch in anderen Bereichen aufrechtzuerhalten, und führt – und das ist das erstmal in einem internationalen Vertrag – in der Aufzählung der schutzwürdigen Kategorien ausdrücklich auch sexuelle Orientierung an.

## A. EINE NEUE CHANCE FÜR GLEICHBERECHTIGUNG

Artikel 13 EGV lautet:

**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 Ausrichtung zu bekämpfen.**

Die grundlegende Bedeutung des Artikels 13 liegt darin, daß zum erstenmal im EG- bzw. EU-Vertrag auf andere Diskriminierungsgründe als Geschlecht und Staatsangehörigkeit Bezug genommen wird.

Artikel 13 findet sich in dem mit „Grundsätze“ übertitelten Teil des EG-Vertrags, was seine **grundlegende Bedeutung** für den gesamten Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts unterstreicht. Zugleich begründet Artikel 13 das Konzept der Gleichbehandlung in sehr vielen Bereichen.

Man könnte argumentieren, daß das Wort „bekämpfen“ in diesem Artikel eine **aktiverere** Vorstellung von der Garantie des Menschenrechts auf Nichtdiskriminierung zum Ausdruck bringt, die mehr will als nur die Gleichstellung auf formaler und gesetzlicher Ebene. Dadurch wird auch anerkannt, daß gewisse diskriminierende Praktiken schwer dingfest zu machen sind, um sie dann in eine Definition von Diskriminierung zu pressen, die eingeschränkt ist auf und durch die Art der diskriminierenden Handlung.

Jedenfalls wird durch Artikel 13 zumindest **anerkannt, daß Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung existiert und – damit verbunden – daß derartige Diskriminierung Anlaß für ein Aktivwerden auf EU-Ebene sein kann.** Weiters kann mit Sicherheit gesagt werden, daß Artikel 13 Maßnahmen über den Bereich der Beschäftigung hinaus auch in Bereichen wie z. B. dem Bildungs- oder Gesundheitswesen ermöglicht, worauf im Kapitel 3 näher eingegangen wird.

## B. GRENZEN DES ARTIKELS 13

### (i) Keine „selbständige“ Gleichstellungsbestimmung

Artikel 13 stellt kein selbständiges Gleichheitsprinzip dar, das eine positive Verpflichtung für den Gesetzgeber, entsprechend zu handeln, mit sich brächte, sondern **ein allgemeines Rechtsprinzip, durch das die EU eingeladen wird, entsprechende Rechtsvorschriften zu erlassen, wenn sie es will.**

Folglich hat Artikel 13 **keine direkte Wirkung**, was bedeutet, daß man nicht erwarten darf, daß er von den Gerichten der Mitgliedsstaaten auf dieselbe Art und Weise wie etwa Artikel 12 EGV<sup>2</sup> betreffend das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder Artikel 141 EGV<sup>3</sup> betreffend das Verbot der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern bei der Entlohnung für gleiche bzw. gleichwertige Arbeit angewendet werden wird. Entgegen den Hoffnungen derjenigen, die für eine allgemeine Antidiskriminierungsklausel eingetreten sind, gab es unter den Mitgliedsstaaten bei der Ausverhandlung des Vertrags keine Unterstützung für eine direkte Anwendbarkeit des Artikels 13.

Es kann sich daher niemand allein auf diese Bestimmungen des Vertrags berufen, wenn er oder sie gegen Diskriminierung durch nationale Regierungen, Arbeitgeber oder Anbieter von Waren bzw. Dienstleistungen usw. vorgehen möchte. Rechtlich verbindliche Maßnahmen, die *auf der Basis* von Artikel 13 erlassen werden, *können* jedoch Rechte auf Nichtdiskriminierung begründen, die Betroffene gegen Einzelpersonen oder Einrichtungen durchsetzen können.

### (ii) Initiierung von Maßnahmen

- **Einstimmigkeit im Ministerrat**

Die Verabschiedung von Maßnahmen auf Basis des Artikels 13 bedeutet zuerst einmal die Überwindung der Hürde, im Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments eine einstimmige Entscheidung herbeizuführen. Der politische Wille ist entscheidend dafür, ob überhaupt irgendwelche Maßnahmen getroffen und welchen Anwendungsbereich diese haben werden. Wenn der

Rat über Maßnahmen gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung zu befinden hat, könnte gerade die Notwendigkeit der Einstimmigkeit besonders problematisch sein, da diese Frage in einigen Mitgliedsstaaten nach wie vor kontroversell ist. Sieben Mitgliedsstaaten verfügen über noch keine nationale Antidiskriminierungsgesetzgebung: Belgien, Deutschland, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal und das Vereinigte Königreich.<sup>4</sup>

Die Zukunft sieht indes etwas rosiger aus aufgrund der Beschlüsse des Europäischen Rates in Köln vom Juni 1999. Es wurde vereinbart, Anfang des Jahres 2000 eine Regierungskonferenz einzuberufen, „um die in Amsterdam nicht geregelten institutionellen Fragen, die vor der Erweiterung geregelt werden müssen, zu lösen.“<sup>5</sup> Dazu gehört auch die mögliche Ausweitung der mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschlüsse im Rat, ein Schritt, der – fände er auch auf Artikel-13-Maßnahmen Anwendung – die Verabschiedung von entsprechenden Legislativvorschlägen erleichtern würde.

### • Rolle des Europäischen Parlaments

In der jetzigen Konstruktion des Artikels 13 wird der fortschrittlichsten Institution im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung, dem Parlament, nur die minimale Rolle zugedacht, zu Entscheidungen über die konkrete Umsetzung des Artikels 13 angehört zu werden.<sup>6</sup> Das steht im Widerspruch zur allgemeinen Tendenz des Vertrags, des repräsentativsten Organs bei den Entscheidungsprozessen eine wichtigere Rolle zuzuerkennen. Der EuGH hat indes argumentiert, daß selbst das Instrument der Anhörung für das „institutionelle Gleichgewicht“ der EU bedeutsam ist, und festgehalten, daß die „ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments ein wesentliches Formerfordernis“ darstellt, „dessen Nichtbeachtung die Nichtigkeit der betreffenden Handlung zur Folge hat“.<sup>7</sup> Die Anhörung bedeutet mehr als eine verfahrensmäßige Verpflichtung für den Rat, das Parlament um dessen Meinung zu fragen. Falls nach dem Anhörungsverfahren der angenommene Text „in seinem Wesen von demjenigen abweicht, zu dem das Parlament bereits angehört worden ist“, muß es erneut angehört werden.<sup>8</sup>

Mit Ausblick auf die Zukunft ist anzumerken, daß die Regierungskonferenz im Jahr 2000 auch zur Ausweitung der Rolle des Parlaments bei der Umsetzung des Artikels 13 führen und ihm ein Mitentscheidungsrecht einräumen könnte, das es dem Parlament erlauben würde, gegen einen Legislativvorschlag ein Veto einzulegen.<sup>9</sup>

### (iii) Der Vertragskontext

Artikel 13 beginnt mit den Worten: „**Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags**“, was darauf hindeuten scheint, daß andere Teile des Vertrags durch den neuen

Artikel nicht eingeschränkt werden. Diese Formulierung scheint die generelle Bedeutung dieses Artikels als grundlegendes Prinzip zu unterlaufen.

Die verwendete Wortwahl unterscheidet sich auch von jener im Artikel 12 EGV über die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Während Artikel 12 jede Diskriminierung „im Anwendungsbereich“ des Vertrags verbietet, heißt es im Artikel 13: „...**im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten**“. Dies weist darauf hin, daß beabsichtigt war, die Anwendungsbereiche der beiden Artikel unterschiedlich zu gestalten. Das wird besonders in der englischen Fassung deutlich, in der der Begriff „Zuständigkeiten“ mit *powers* wiedergegeben wird. Durch die Verwendung von *powers* hätte Artikel 13 nur bei einer großzügigen Auslegung das Potential für ein breites Feld von Aktionen. Es scheint jedoch wahrscheinlicher, daß dieser Begriff im Sinne von *competence* (Zuständigkeit) interpretiert werden wird, zumal in den Fassungen des Artikels in den anderen Sprachen dieser Begriff verwendet wird.<sup>10</sup> Der EuGH hat in seiner Unterscheidung zwischen Anwendungsbereich und Zuständigkeit ersterem Begriff eine weitreichendere Bedeutung zuerkannt.<sup>11</sup>

Artikel 13 kann daher **nur eine Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung in jenen Bereichen darstellen, in denen die EU bereits über eine Zuständigkeit verfügt.**

## **C. WELCHE ARTEN VON MASSNAHMEN KÖNNEN AUF BASIS DES NEUEN ARTIKELS GETROFFEN WERDEN?**

Diese, das allgemeine Prinzip der Gleichbehandlung postulierende Bestimmung kann nur konkrete Bedeutung erlangen, wenn weitere Maßnahmen auf Basis dieses Artikels verabschiedet werden. Was konkret mit den „**geeigneten Vorkehrungen**“ gemeint ist, die getroffen werden können, um Diskriminierungen zu bekämpfen, ist jedoch unklar. Eine breite Palette von Maßnahmen scheint auf der Basis dieser Bestimmung implizit möglich. Diese umfaßt verbindliche Gesetzgebung wie etwa Verordnungen (die unmittelbare Geltung für die gesamte EU haben) und Richtlinien (die eine Umsetzung durch jeden Mitgliedsstaat in sein nationales Recht erfordern) ebenso wie rechtlich nicht verbindliche Instrumentarien, wie Aktionsprogramme (in deren Rahmen Projekte und Initiativen finanzielle Förderungen durch die EU erhalten können) und Verhaltenskodizes (Vorgaben für empfohlene Praxis, z. B. Vorgangsweisen zur Bekämpfung von Belästigung am Arbeitsplatz). Es kann davon ausgegangen werden, daß Artikel 13 die Verabschiedung aller Arten rechtlicher Instrumente, die ausdrücklich im EG-Vertrag vorgesehen sind (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen, Stellungnahmen),<sup>12</sup> sowie allgemeinere Instrumente, die nicht im Vertrag erwähnt sind, aber von den Institutionen gemeinhin angewendet werden – vorzugsweise Schlußfolgerungen und Entschliebungen –, ermöglicht.

Letztere begründen natürlich kein verbindliches EU-Recht, können aber unter Umständen ein Indikator für die Standpunkte der Mitgliedsstaaten sein.<sup>13</sup>

### (i) Eine Richtlinie

Eine Antidiskriminierungs-*Richtlinie* ist die naheliegendste Form einer gesetzlichen Maßnahme auf Basis des Artikels 13.

Artikel 249 EGV legt fest: „Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“

Mit anderen Worten sind Richtlinien, obwohl die Mitgliedsstaaten verpflichtet sind, sie in nationales Recht umzusetzen, normalerweise so gestaltet, daß den Staaten ein Gestaltungsspielraum dafür bleibt, mit welchen Mitteln sie die in der Richtlinie festgelegten Ziele erreichen wollen. Eine Antidiskriminierungsrichtlinie könnte beispielsweise von allen Mitgliedsstaaten verlangen, Institutionen zu schaffen, die den BürgerInnen bei der Durchsetzung ihres Rechts auf Nichtdiskriminierung beistehen. Es bliebe aber dem einzelnen Staat überlassen, welche Art von Einrichtung er zu diesem Zweck installiert, ob er etwa das Modell einer Gleichbehandlungsstelle oder das einer Ombudsperson bevorzugt.

Wie im Kapitel 3 näher ausgeführt wird, hat die Kommission bereits ihre Absicht bekundet, zwei auf Artikel 13 basierende Legislativvorschläge vorzulegen. Bei dem einen handelt es sich um eine Richtlinie über das Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf aus allen in Artikel 13 genannten Gründen, bei dem anderen um eine Richtlinie über das Verbot von Diskriminierung in weiteren Bereichen, aber beschränkt auf Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft.

Daß die Kommission diese Richtlinien vorgeschlagen hat, zeigt, daß verbindliche Gesetzgebung sicherlich als eine Form „geeigneter Vorkehrungen“ betrachtet wird, wie sie Artikel 13 vorsieht.<sup>14</sup> Zugleich hat die EU in ihre Politik gegen Diskriminierung aufgrund von Rasse auch sogenanntes *soft law*, also rechtlich nicht verbindliche Maßnahmen aufgenommen, etwa den 1998 angenommenen „Aktionsplan gegen Rassismus“<sup>15</sup>, der aus dem Europäischen Jahr gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit 1997 hervorging. In diesem Plan legt die Kommission ihre Absichten hinsichtlich der Durchführung von Maßnahmen aufgrund des Artikels 13 im Bereich der Diskriminierung aus Gründen der Rasse dar. Dieser Plan könnte indes auch als Ideenlieferant für Aktivitäten im Kampf gegen andere Diskriminierungsformen dienen. Unter den vorgeschlagenen Maßnahmen findet sich der Ansatz, durch das Entwickeln neuer Modelle des Austausches Nichtdiskriminierung in alle EU-Politiken als Querschnittsmaterie einzubeziehen (sogenanntes *Mainstreaming*) und Informations- und Kommunikationsaktivitäten zu verstärken.

## (ii) Indirekte Wirkung auf EU-Gesetzgebung

Es ist bezeichnend, daß der antidiskriminatorische Gehalt von Artikel 13 auch in andere EU-Gesetzesvorschläge einzufließen scheint. Die Kommission hat bereits ihre Absicht bekundet, Nichtdiskriminierungsklauseln, wo dies geeignet erscheint, in andere Legislativvorschläge aufzunehmen.<sup>16</sup> Dieser indirekte legislative Einfluß des Artikels 13 hat sich bereits im Bereich der Freizügigkeit von ArbeitnehmerInnen gezeigt. Ein entsprechender Vorschlag zur Änderung der Verordnung des Rates Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft beruht auf dem Modell des Artikels 13 und erwähnt ausdrücklich sexuelle Orientierung als einen im Geltungsbereich dieser Verordnung zu verbietenden Diskriminierungsgrund.<sup>17</sup> Selbst wenn dieser Vorschlag abgelehnt würde, ist damit doch zumindest ein gewisser Druck erzeugt worden, auf längere Sicht Antidiskriminierungsklauseln in andere Bereiche der EU-Gesetzgebung aufzunehmen.

## (iii) *Mainstreaming*-Politik

*Mainstreaming* beinhaltet das Einbeziehen von Politiken zur Förderung von Gleichbehandlung in alle politischen Konzepte und Entscheidungen. In Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften betreffend die Gleichbehandlung von Frauen und Männern hat die Kommission *Mainstreaming* definiert:

„als die systematische Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedingungen, Situationen und Bedürfnisse zwischen Frauen und Männern in allen gemeinschaftlichen Politikbereichen, bei deren Planung, Durchführung und Evaluierung“.<sup>18</sup>

Dieses Prinzip kann ganz klar auf die anderen im Artikel 13 genannten Gründe ausgedehnt werden. In Zusammenhang mit Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung könnte dies zum Beispiel bedeuten, alle Bezugnahmen auf den Begriff „Ehegatte“ in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft neu zu überdenken, da dieser Begriff unverheiratete gleichgeschlechtliche (und verschiedengeschlechtliche) PartnerInnen ausschließt. Einer der Vorteile, *Mainstreaming*-Politik zu fördern, liegt auch darin, daß sich eine solche Strategie nicht nur auf Regierungsorganisationen beschränkt, sondern insgesamt und gesamtgesellschaftlich eine aktivere Herangehensweise begünstigt.

Alles in allem kann festgehalten werden, daß dem Artikel 13, obwohl seine Anwendbarkeit auf jene Bereiche begrenzt ist, in denen die EU über Zuständigkeit verfügt, das Potential für eine breite Palette effektiver Maßnahmen und für mittelbaren Einfluß auf das übrige Gemeinschaftsrecht innewohnt. Die Arten von Maßnahmen, die von der EU im Kampf gegen homophobe Vorurteile und Ungleichbehandlung getroffen werden können, werden ausführlich im Kapitel 3 untersucht.

## 2. ANDERE RELEVANTE ÄNDERUNGEN IM BEREICH DER MENSCHENRECHTE

Der folgende Abschnitt untersucht andere Bestimmungen im Amsterdamer Vertrag, die die Rolle der EU als Verteidigerin grundlegender Menschenrechte stärkt. Das Recht auf Gleichbehandlung ist das grundlegendste aller Menschenrechte, wie aus Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahre 1948 hervorgeht. Er lautet:

**Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.**

Wenn man nun der Ansicht ist, daß die Grund- und Freiheitsrechte in den neuen Verträgen einen größeren Stellenwert als je zuvor erlangt haben, folgt daraus, daß die EntscheidungsträgerInnen der EU bei der Formulierung zukünftiger Politiken der Wahrung der Menschenrechte und damit auch dem Prinzip der Gleichbehandlung höhere Priorität einräumen müssen.

### A. ARTIKEL 6 EU-VERTRAG

Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union lautet:

- (1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.**
- (2) Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.**
- (3) Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten.**
- (4) Die Union stützt sich mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.**

Die Bedeutung des Artikels 6 EUV liegt darin, daß mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags der Europäische Gerichtshof diese Prinzipien bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von EU-Rechtsvorschriften ausdrücklich berücksichtigen kann. Dies müßte dazu beitragen, die bereits bestehende Ansicht des Gerichtshofs zu stärken, daß eine Voraussetzung für die Rechts-



gültigkeit von EU-Rechtsvorschriften in der Achtung der Grund- und Freiheitsrechte liegt. Wenn darüber hinaus Artikel 13 EGV und Artikel 6 EUV miteinander verbunden werden, entsteht eine starke Grundlage für das Argument, daß die Grundrechte das Recht auf Nichtdiskriminierung mit einschließen.

## B. ARTIKEL 7 EU-VERTRAG

- (1) Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, einstimmig feststellen, daß eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung von in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er die Regierung des betroffenen Mitgliedstaats zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.**
- (2) Wurde eine solche Feststellung getroffen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung dieses Vertrags auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat. Dabei berücksichtigt er die möglichen Auswirkungen einer solchen Aussetzung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen. Die sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen des betroffenen Mitgliedstaats sind für diesen auf jeden Fall weiterhin verbindlich. (...)**

Dieser neue Artikel schafft die Möglichkeit, die Rechte eines Mitgliedsstaats im Falle einer „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung“ der im Artikel 6 EUV festgelegten Grundsätze zu suspendieren. Dabei handelt es sich natürlich um eine äußerste Sanktion, ja um einen allerletzten Ausweg, der sicherlich nur bei außergewöhnlichsten Umständen zur Anwendung kommen wird. Nichtsdestotrotz demonstriert er auf symbolische Art und Weise, daß die Achtung der Menschenrechte eine Voraussetzung für die weitere Mitgliedschaft in der EU ist, und schafft die Grundlage dafür, daß (u. a.) das Parlament die Einhaltung der Menschenrechte durch die Mitgliedsstaaten überprüfen kann, um festzustellen bzw. zu verhindern, daß ein Mitgliedsstaat in eine „schwerwiegende und anhaltende“ Verletzung der Menschenrechte abgleitet.

## C. ARTIKEL 49 EU-VERTRAG

In Hinblick auf die Erweiterung der Union durch die zukünftige Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten heißt es im Artikel 49 Absatz 1 EUV:

**Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Europäischen Union zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.**

Durch die Bezugnahme auf Artikel 6 Absatz 1 erklärt die EU, daß eine der Aufnahmebedingungen für neue Mitglieder die Achtung der Grund- und Menschenrechte ist. Es kann daher daraus geschlossen werden, daß jeder beitriftswillige Staat, der eindeutig und anhaltend gegen die Menschenrechte verstößt, nicht in die EU aufgenommen werden darf. Dies ergänzt die Bestimmung des Artikels 7 EUV, der die fortdauernde Achtung der Menschenrechte nach dem Beitritt verlangt. Noch einmal: Nur eine schwerwiegende Verletzung der Menschenrechte wird wahrscheinlich den Beitritt eines Staats blockieren, aber es ist vorgesehen, daß die Menschenrechtslage in den beitriftswilligen Staaten überprüft wird, und zwar auch hinsichtlich der Situation von Lesben und Schwulen.<sup>19</sup>

### **3. ZUKÜNFTIGER SCHUTZ DER GRUNDRECHTE IN DER EU: EINE GRUNDRECHTSCHARTA?**

Seit den späten sechziger Jahren vertritt der Gerichtshof die Meinung, es sei seine Aufgabe, „die in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung (...) enthaltenen Grundrechte der Person“ zu wahren.<sup>20</sup> Sehr rasch hat der Gerichtshof seine Rechtsprechung dahingehend weiterentwickelt, daß er fehlende Grundrechtskonformität als Grund zur Aufhebung von Gemeinschaftsrecht angesehen hat, wie sich in der Rechtssache *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>21</sup> zeigte. In der Rechtssache *Hauer*<sup>22</sup> stellte der Gerichtshof unter Bezugnahme auf seine Entscheidung in der Rechtssache *Nold*<sup>23</sup> weiters fest:

„daß die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, die der Gerichtshof zu wahren hat. Bei der Gewährleistung dieser Rechte hat der Gerichtshof von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auszugehen (...)“ – und auch von den „internationalen Verträgen über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind (...)“<sup>24</sup>

Eine der wichtigsten „Inspirations“-Quellen in diesem Zusammenhang ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die als Teil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts betrachtet wird.<sup>25</sup> Der genaue Umfang der EU-Zuständigkeiten im Bereich der Grundrechte bleibt jedoch unklar. Daher wird auch argumentiert, die EU solle ihren eigenen Grund-

rechtskatalog festzuschreiben, um die Situation klarzustellen.<sup>26</sup> Dafür hat sich jüngst auch eine ExpertInnengruppe in einem Bericht der Kommission über Grundrechte ausgesprochen.<sup>27</sup>

Die Situation wird vielleicht auch klarer durch die Entscheidung des Europäischen Rates von Köln, einen Grundrechtskatalog zu schaffen. Dieser Katalog wird eine präzise Sammlung von Menschenrechtsnormen für die EU enthalten, in der die durch die EMRK garantierten Grund- und Freiheitsrechte, gewisse soziale Rechte sowie jene grundlegenden Rechte, die den BürgerInnen der Europäischen Union in ihrer Eigenschaft als UnionsbürgerInnen zuerkannt worden sind (etwa das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union), zusammengefaßt werden. Obgleich die Schaffung einer solchen Grundrechtscharta beschlossen wurde, wird es über den Inhalt dieses Dokuments wohl noch einige Diskussionen geben. Ein Entwurf soll bis zum Europäischen Rat im Dezember 2000 ausgearbeitet werden. „Danach wird zu prüfen sein, ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte.“<sup>28</sup> Eine solche Charta müßte notwendigerweise eine Gleichbehandlungsklausel enthalten, die weitreichender ist als der bestehende Artikel 13 und sicherstellt, daß Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung als Menschenrechtsverletzung eingestuft wird. Die Ausarbeitung dieser Charta muß daher einer der Schwerpunkte des zukünftigen Lobbying gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung sein.

### Sejal Parmar

absolviert ein Dissertationsstudium an der rechtswissenschaftlichen Abteilung des Europäischen Hochschulinstituts Florenz. Ihr Forschungsschwerpunkt ist Gleichbehandlung und Gemeinschaftsrecht.

<sup>1</sup> Rechtssache C 249/96, Slg. 1998, I-621. Urteil vom 17. Februar 1998, Randnr. 48. Der Fall betraf eine Lesbe, der von ihrem Arbeitgeber Fahrtvergünstigungen für ihre Lebensgefährtin verwehrt wurden, wie sie ihrem männlichen Vorgänger in derselben Arbeitsstelle für dessen Lebensgefährtin sehr wohl gewährt worden waren.

<sup>2</sup> Artikel 12 lautet:  
*Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrags ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.*  
*Der Rat kann nach dem Verfahren des Artikels 251*

*Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen treffen.*

<sup>3</sup> Artikel 141 lautet:  
*(1) Jeder Mitgliedstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher. (...)*

<sup>4</sup> Appendix zu K. Waaldijk: *What Legal Recognition of Same-Sex Partnerships Can Be Expected in EC Law and When? Lessons from Comparative Law*, für die Konferenz *Legal Recognition of Same-Sex Partnerships*, King's College, Universität London, 1.-3. Juli 1999.

- 5 Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Köln, 3. und 4. Juni 1999, hier Abschnitt IV: „Weiterentwicklung der Europäischen Union“, Ziffer 52.
- 6 Vgl. M. Bell: *Sexual orientation and anti-discrimination policy. the European Community*: T. Carver/V. Mottier (Hg.): *The Politics of sexuality – identity, gender, citizenship*. Routledge/ECPR Studies in European political science, London 1998.
- 7 Rechtssache C-392/95 *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, Slg. 1997, I-3213, Urteil vom 10. 6. 1997, Randnr. 14.
- 8 *Ibid.*, Randnr. 15.
- 9 Vgl. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, siehe Fußnote 5.
- 10 Vgl. M. Bell: *The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 6. Jg., Nr. 1/1999, S. 5-28.
- 11 Rechtssache C-152/82, *Forcheri gegen Belgien*, Slg. 1983, 2323.
- 12 Artikel 249 EGV.
- 13 Vgl. weiters L. Waddington: *Testing the limits of the EC Treaty article on non-discrimination*, Industrial Law Journal, 28. Jg., S. 133-151.
- 14 Pádraig Flynn: *Wien – ein Neubeginn im Kampf gegen Diskriminierungen*, in: Europaforum Wien: *Artikel 13 – Bekämpfung der Diskriminierungen: Orientierungen für die Zukunft*. Wien 1999, S. 126 ff.
- 15 KOM(98) 183 endg. vom 25. 3. 1998.
- 16 *Ibid.*
- 17 Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. Nr. C 344/98, S. 9.
- 18 Jahresbericht der Kommission: Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union 1996, KOM(96) 650, 12. 2. 1997, S. 2.
- 19 Siehe z. B. Stellungnahme der Kommission zum Antrag Rumäniens auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM(97) 2003, 15. 7. 1997.
- 20 Rechtssache 29/69, *Stauder gegen Stadt Ulm*, Slg. 1969, 419, Randnr. 7.
- 21 Rechtssache 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH gegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Slg. 1970, 1125.
- 22 Rechtssache 44/79, *Hauer gegen Land Rheinland-Pfalz*, Slg. 1979, 3727.
- 23 Rechtssache 4/73, *Nold gegen Kommission*, Slg. 1974, 491.
- 24 Randnr. 15 des Urteils.
- 25 Rechtssache 155/79, *AM. & S. Europe Ltd gegen Kommission*, Slg. 1982, 1575.
- 26 Vgl. u. a.:  
Andrew Clapham: *A Human Rights Policy for the European Community*, (1990) YBEL 309;  
J. Coppel und A. O'Neill: *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously*, (1992) 12 Legal Studies 227;  
J. H. H. Weiler und N. Lockart: *“Taking Rights Seriously”*: *The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence*, (1995) 32 Common Market Law Review 51, 579;  
Gráinne de Búrca: *Fundamental Human Rights and the Reach of EC Law*, (1993) 13 Oxford Journal of Legal Studies 28.
- 27 Europäische Kommission/Beschäftigung & soziale Angelegenheiten: *Die Grundrechte in der Europäischen Union verbürgen – Zeit zum Handeln. Bericht der Expertengruppe „Grundrechte“*. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1999.
- 28 Vgl. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Fußnote 5. Hier: Anhang IV: Beschluß des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

## Kapitel 3:

# Gleichberechtigung und EU-Politiken

von Mark Bell

## EINLEITUNG

Artikel 13 EGV ist zwar erst seit 1. Mai 1999 in Kraft, aber die zwei Jahre zwischen der Einigung über den Vertrag von Amsterdam und seiner endgültigen Ratifizierung hat Gelegenheit für eine lebhaft und konstruktive Debatte darüber geboten, wie die Europäische Union diese neuen Zuständigkeiten nun umzusetzen beginnen sollte. Artikel 13 selbst legt ja keine Fristen für seine Umsetzung fest. Nichtsdestoweniger ist durch die engagierten Vorarbeiten der EU-Organe sowie durch das Interesse nichtstaatlicher Organisationen gewährleistet, daß diese Bestimmung kein „totes Recht“ wird. In der Tat zeigt sich die Entschlossenheit, bei der Verbesserung des Gemeinschaftsrechts im Bereich der Nichtdiskriminierung rasch Fortschritte zu erzielen, daran, daß sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament bereits ihre Standpunkte über erste Schritte in Richtung Umsetzung des Artikels 13 kundgetan haben.

Der frühere Sozialkommissar Pádraig Flynn hat die Vorstellungen der Kommission erstmals im Dezember 1998 dargelegt. Sie wurden später in einem von der Generaldirektion für soziale Angelegenheiten im Mai 1999 präsentierten Diskussionspapier näher ausgeführt.<sup>1</sup> Daraus geht hervor, daß die Kommission beabsichtigt, ein dreiteiliges Maßnahmenpaket vorzuschlagen:

- eine **Richtlinie über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf**, die Ungleichbehandlung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Orientierung verbietet;
- eine **Richtlinie über ein Verbot von Diskriminierung in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, soziale Sicherheit, Sport sowie Zugang zu Waren und Dienstleistungen**. Diese soll nur für Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft einer Person gelten;
- ein **Aktionsprogramm** zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten und der Zivilgesellschaft. Dieses soll vor allem den Erfahrungsaustausch und die Vernetzung

zwischen Einrichtungen und Organisationen in der Europäischen Union, die im Kampf gegen Diskriminierung aktiv sind, fördern.<sup>2</sup>

Das **Europäische Parlament** tritt seit langem für verstärkte Antidiskriminierungsbestimmungen auf EU-Ebene ein. Dennoch ist es erst vor kurzem über allgemeine Grundsatzserklärungen hinausgegangen und hat sich auf eine konkrete Diskussion darüber eingelassen, wie eine solche Antidiskriminierungsgesetzgebung strukturiert sein sollte. Am deutlichsten kommen die Vorstellungen des Parlaments in dessen Entschließung vom Dezember 1998 zum Aktionsplan der Kommission gegen Rassismus zum Ausdruck.

Das Parlament äußert darin die Auffassung, die Kommission solle „den grundlegenden Unterschieden in den Gründen der Diskriminierung“ ebenso Rechnung tragen wie „den Besonderheiten der Diskriminierung in den unterschiedlichsten Lebensbereichen“ und daher „speziellen Regelungen, die die spezifische Diskriminierung exakt erfassen, den Vorzug vor allgemein gehaltenen generellen Bestimmungen“ geben.<sup>3</sup> Der Bericht des Berichterstatters ist vielleicht noch deutlicher. Er forderte „für die einzelnen Bereiche besondere Nichtdiskriminierungsrichtlinien“, denn diese „Vorgangsweise ermöglichte wahrscheinlich auch eine raschere Einigung im Rat auf konkrete Maßnahmen“.<sup>4</sup>

In einem Arbeitspapier des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten<sup>5</sup> wird auf einer etwas allgemeineren Ebene die Schaffung eines Überprüfungsmechanismus vorgeschlagen, durch den alle Mitgliedsstaaten verpflichtet würden, periodische Berichte über ihre Aktivitäten im Kampf gegen Diskriminierungen aufgrund aller im Artikel 13 genannten Gründe vorzulegen. Dies würde sicherstellen, daß der Förderung der Gleichbehandlung auf nationaler Ebene fortlaufend Aufmerksamkeit geschenkt wird, und überdies den Erfahrungsaustausch und die Identifizierung bester Praxis fördern. Neben dieser Berichtspflicht betont das Arbeitspapier auch die Notwendigkeit, entsprechende zusätzliche Rechtsvorschriften auf EU-Ebene zu verabschieden. Im besonderen fordert das Arbeitspapier „horizontale und gruppenspezifische Maßnahmen zur Einbindung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung in sämtliche Politiken und Programme der EU (...); diese Maßnahmen sollten eine allgemeine horizontale Rahmenrichtlinie und Aktionspläne einschließen, die den spezifischen Problemen, denen sich die in Artikel 13 genannten Gruppen gegenübersehen, Rechnung tragen“.

## GEMEINSAME ODER GETRENNTE ANTIDISKRIMINIERUNGSBESTIMMUNGEN?

Einer der auffälligsten Aspekte des Standpunkts sowohl des Parlaments als auch der Kommission ist die Unterstützung für einen diversifizierten Ansatz hinsichtlich der anzustrebenden Antidiskriminierungsvorschriften. Genauer ausgeführt, bedeutet dies eine Kombination aus Richtlinien, die auf bestimmte **Gründe** für Diskriminierung abstellen, etwa wegen der Rasse oder

ethnischen Herkunft, und aus Richtlinien, die sich mit bestimmten **Bereichen** befassen, wie etwa Beschäftigung und Beruf. Erstere werden auch als „vertikale“ Richtlinien, letztere auch als „horizontale“ Richtlinien bezeichnet.

Bedenkt man, daß sich im Artikel 13 das grundlegende Prinzip der Gleichheit widerspiegelt, würde man annehmen, die Kommission würde einen kombinierten bzw. koordinierten Ansatz wählen, der sich am Bedarf an Maßnahmen orientiert, mit denen Diskriminierungen aus allen im Artikel 13 angeführten Gründen bekämpft würden, und zwar nicht nur im Bereich Beschäftigung, sondern auch in allen anderen Bereichen. Durch einen derartigen Ansatz würde vermieden, den Gleichheitsgrundsatz durch Schaffung verschiedener Niveaus des Diskriminierungsschutzes für verschiedene wesentliche Aspekte ein und derselben Person zu untergraben und damit einer Hierarchie im Kampf gegen Diskriminierung Vorschub zu leisten.

Die Überlegungen für die vorgeschlagene, auf einen einzigen Diskriminierungsgrund beschränkte Vorgangsweise bei der Bekämpfung von Diskriminierung in anderen Bereichen als Beschäftigung scheinen auf der Vermutung zu beruhen, daß es wohl einfacher sei, im Ministerrat für eine Richtlinie gegen rassistisch motivierte Diskriminierung in diesen Bereichen Einstimmigkeit zu erzielen. Daher, so die Überlegung, sei es vorzuziehen, zuerst diese Richtlinie durchzuführen und dann zu versuchen, sie nach und nach um ähnliche Regelungen für andere Gründe, wie etwa sexuelle Orientierung, zu ergänzen. Der grundlegende Schwachpunkt dieser Argumentation liegt jedoch darin, daß damit die Gesetzgebung, die eigentlich ein Grundprinzip durchsetzen soll, vom sich ändernden politischen Wind abhängig gemacht wird – anstatt vom Grundprinzip selbst. Darüber hinaus ist es denkbar, daß der Rat nach diesem ersten Schritt wenig Anlaß zur Verabschiedung weiterer Nichtdiskriminierungsbestimmungen sieht, zumal noch dazu das Maßnahmenpaket der Kommission keine weiteren derartigen Aktivitäten zur Umsetzung des Artikels 13 vorschlägt.

Ein wirksameres Mittel, diese in der Tat sehr komplexe Materie der Diskriminierung anzugehen, ist, sich auf die Verabschiedung „horizontaler“ Maßnahmen zu konzentrieren – solcher Maßnahmen also, die sich mit spezifischen Bereichen, wie etwa Beschäftigung, Bildung usw. befassen, aber für alle in Artikel 13 genannten Gründe gelten würden. Ein mögliches Modell dafür könnte der Gesetzesentwurf sein, der zur Zeit dem irischen Parlament vorliegt. Dieser *Equal Status Bill 1999* schlägt ein Verbot der Diskriminierung u. a. beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen, im Wohnungssektor und im Bildungswesen vor. Diskriminierung in diesen Bereichen soll aus folgenden Gründen verboten werden: Geschlecht, Familienstand, sexuelle Orientierung, Religion, Alter, Behinderung, Rasse sowie Zugehörigkeit zum fahrenden Volk (*travelling community*).<sup>6</sup> Auf die Erfahrungen in den Niederlanden soll an dieser Stelle ebenfalls hingewiesen werden. Dort verbietet das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz aus dem Jahre 1994 Diskriminierung in der Arbeitswelt und beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen aus acht verschiedenen Gründen: Religion, Glauben, politische Überzeugung, Rasse, Geschlecht, heterosexuelle oder homosexuelle Orientierung sowie Familienstand.

Der Rest dieses Kapitels wird eine Reihe von EU-Politikfeldern und jene Arten von Maßnahmen untersuchen, die von der EU zur Unterstützung der Bekämpfung einer breiten Palette von Diskriminierungen getroffen werden können. Diese Untersuchung wird in zwei Abschnitte geteilt:

1. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf
2. Diskriminierung außerhalb der Arbeitswelt.

## 1. DISKRIMINIERUNG IN BESCHÄFTIGUNG UND BERUF

Die Europäische Union kann auf eine reiche Erfahrung im Kampf gegen Diskriminierung in der Arbeitswelt zurückblicken. Bestehendes Gemeinschaftsrecht verbietet Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf aus zwei Gründen: Geschlecht und Staatsangehörigkeit.

In Hinblick auf **Diskriminierung aufgrund des Geschlechts** postuliert Artikel 141 EGV den Grundsatz „des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit“. Darüber hinaus legt die Gleichbehandlungsrichtlinie aus dem Jahre 1976 fest, daß im Bereich Beschäftigung „keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung auf Grund des Geschlechts (...) erfolgen darf“.<sup>7</sup> Aufgrund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs sind diese Regelungen auch gegen Diskriminierung von transsexuellen Personen anwendbar.<sup>8</sup>

Gemeinschaftsrecht verbietet auch die Ungleichbehandlung von **EU-BürgerInnen** anderer Nationalität. Artikel 39 EGV verlangt „die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“.

Der praktische Nutzen dieser Bestimmungen liegt darin, daß sie es BürgerInnen, die sich einer Ungleichbehandlung ausgesetzt fühlen, ermöglichen, dagegen gerichtlich vorzugehen, wobei im Falle, daß der Beschwerde stattgegeben wird, die Möglichkeit einer individuellen Entschädigung besteht. Da der Gerichtshof entschieden hat, daß die Bestimmungen gegen Ungleichbehandlung sowohl aufgrund des Geschlechts als auch aufgrund anderer EU-Staatsbürgerschaft **direkte Wirkung**<sup>9</sup> haben, können Personen darüber hinaus die Durchsetzung von Gleichbehandlungsvorschriften auch gegen eine nationale Regierung anstrengen, wenn diese es unterlassen hat, solche Regelungen in nationales Recht umzusetzen, oder dies nur unzureichend getan hat. Die Gleichbehandlungsgesetzgebung der Gemeinschaft stellt daher ein starkes Instrument dar, das es den BürgerInnen ermöglicht, gegen Ungleichbehandlung und Schwachstellen in bestehenden nationalen Gesetzesbestimmungen rechtlich vorzugehen. Durch Artikel 13 ist nun die große



Chance gegeben, daß derartige Antidiskriminierungsbestimmungen auf eine ganze Reihe weiterer Diskriminierungsarten ausgedehnt werden, u. a. eben auch auf Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung.

Für jene Gruppen, die gegenwärtig durch Gemeinschaftsrecht noch nicht vor Ungleichbehandlung geschützt werden, ergeben sich im wesentlichen zwei anzustrebende Ziele im Bereich Beschäftigung:

- dasselbe rechtliche Schutzniveau zu erreichen, wie es bereits gegen Diskriminierung aufgrund von Geschlecht und EU-Staatsangehörigkeit besteht
- von den Erfahrungen mit den Rechtsvorschriften über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern zu lernen und sicherzustellen, daß der rechtliche Rahmen wirksam und für die einzelnen Opfer von Diskriminierung zugänglich ist.

Wie bereits erwähnt, beabsichtigt die Kommission derzeit, eine horizontale Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf vorzuschlagen. Diese würde Diskriminierung aus allen in Artikel 13 angeführten Gründen mit Ausnahme von Geschlecht – diese Form der Diskriminierung wird ja bereits durch Rechtsvorschriften der Gemeinschaft untersagt – verbieten. Ihr sachlicher Geltungsbereich würde sich auf den Zugang zu Beschäftigung, Berufsausbildung, Arbeitsbedingungen, Entlassung, Entgelt sowie Mitgliedschaft in Berufsverbänden oder Gewerkschaften erstrecken.<sup>10</sup>

„Viktimisierung“ ist ebenfalls zu verbieten. Viktimisierung bedeutet, daß eine Person, die gegen eine Diskriminierung Klage vorbringt oder sich an einem Verfahren über eine Beschwerde wegen Diskriminierung beteiligt, als Folge daraus nachteiligen Konsequenzen ausgesetzt ist. Die Kommission hat auch ihre Bereitschaft bekundet, die bestehenden Regelungen betreffend die „Beweislast“ bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts auf andere Formen der Diskriminierung auszuweiten. Diese sind in der Richtlinie 97/80/EG<sup>11</sup> festgelegt und sehen eine Verlagerung der Beweislast auf den Arbeitgeber vor, sobald Tatsachen glaubhaft gemacht wurden, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen.

Bei der konkreten Ausarbeitung dieses Vorschlags ist es wichtig, darauf zu achten, daß die Bestimmungen sowohl präzise als auch umfassend sind, damit im Stadium der Durchsetzung keine Probleme auftreten. Besonders drei Fragen werden sorgfältiger Prüfung bedürfen, um zu gewährleisten, daß Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung effektiv angesprochen wird:

- Belästigung
- Anerkennung gleichgeschlechtlicher PartnerInnenschaften
- Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot.

## A. BELÄSTIGUNG

Es gibt kaum statistisches Material über die Erfahrungen von Lesben und Schwulen in der Arbeitswelt. Die wenigen durchgeführten Studien bestätigen jedoch, daß Belästigung die häufigste Form der Diskriminierung am Arbeitsplatz ist.

In Schweden hat eine 1997 durchgeführte Befragung von 650 Lesben, Schwulen und Bisexuellen mittels Fragebogens ergeben, daß 27 % am Arbeitsplatz Belästigungen ausgesetzt waren. Bedeutsam dabei ist, daß das größte Problem die Belästigung durch KollegInnen darstellte.<sup>12</sup>

Im Vereinigten Königreich hat 1993 eine Untersuchung bei 1873 Befragten ergeben, daß 48 % wegen ihrer sexuellen Orientierung am Arbeitsplatz Belästigung erlebt haben.<sup>13</sup>

Angesichts dieser Umstände ist es ermutigend, daß dies ein Bereich ist, in dem die EU den Problemen, mit denen Schwule und Lesben konfrontiert sind, bereits Rechnung getragen hat. Im Verhaltenskodex der Kommission zur Bekämpfung sexueller Belästigungen aus dem Jahre 1991 heißt es:

„(...) sind lesbische Frauen und Angehörige rassistischer Minderheiten unverhältnismäßig stark gefährdet. Auch Homosexuelle und junge Männer sind sexuellen Belästigungen ausgesetzt. Es läßt sich nicht bestreiten, daß Belästigungen aufgrund der Rasse oder der sexuellen Orientierung die Würde der betroffenen Personen am Arbeitsplatz beeinträchtigen. Derartige Belästigungen können unmöglich als angemessenes Verhalten am Arbeitsplatz angesehen werden“.<sup>14</sup>

Der Verhaltenskodex ist jedoch rechtlich nicht verbindlich. Während es als überzeugend belegt angesehen werden kann, daß Belästigung von Frauen im Widerspruch zur Gleichbehandlungsrichtlinie steht, hat sich diese als rechtliche Abhilfe in Fällen von Belästigung aufgrund der sexuellen Orientierung als weniger wirksam erwiesen.<sup>15</sup>

Dennoch stellt der Kodex eine gute Ausgangsbasis dar, für das ausdrückliche Verbot aller Arten von Belästigung in jeder neuen Nichtdiskriminierungsrichtlinie einzutreten. Belästigung ist ein Phänomen, das aus vielen Gründen auftritt. Wie aus obigem Zitat hervorgeht, trägt der Kodex auch der Verbindung zwischen Belästigung und rassistischen Minderheiten Rechnung. Wenn man z. B. die Situation einer behinderten Lesbe betrachtet, mag es in der Tat schwierig sein, festzustellen, ob eine ihr widerfahrene Belästigung auf ihr Geschlecht, ihre sexuelle Orientierung oder ihre Behinderung zurückzuführen ist. Gleichermaßen führt der Kodex die besondere Verletzbarkeit junger Männer und schwuler Männer an, wodurch er mögliche Überlappungen zwischen Diskriminierung aufgrund des Alters und aufgrund der sexuellen Orientierung aufzeigt.

Eine klare Feststellung in einer neuen Nichtdiskriminierungsrichtlinie, daß Belästigung aus jedem der in Artikel 13 genannten Gründe eine verbotene Diskriminierung darstellt, wäre ein beachtlicher Beitrag dazu, sicherzustellen, daß die Richtlinie wirkungsvoller und für die tatsächliche Situation der Menschen an ihrem Arbeitsplatz bedeutsamer würde.

## B. ANERKENNUNG GLEICHGESCHLECHTLICHER PARTNER/INNEN/SCHAFTEN

Einer der Hauptbereiche, in denen Lesben und Schwule tagtäglich mit Diskriminierung konfrontiert sind, betrifft die Nichtanerkennung ihrer PartnerInnen. Was den Bereich der Beschäftigung anbelangt, kann das erhebliche Benachteiligungen beim Entgelt bedeuten, z. B. wegen der Nichtanerkennung von gleichgeschlechtlichen PartnerInnen bei Pensions- oder Krankenversicherungen. In der Rechtssache *Grant gegen South West Trains*<sup>16</sup> betraf die Ungleichbehandlung die Fahrtvergünstigungen, die die Eisenbahngesellschaft den PartnerInnen der Angestellten gewährt. Sowohl verheiratete als auch unverheiratete Paare kamen in den Genuß der Freifahrten, vorausgesetzt, sie waren verschiedenen Geschlechts. Bei dieser Ungleichbehandlung handelte es sich nicht nur um eine symbolische Kränkung lesbischer und schwuler Paare, sondern sie bedeutete auch einen finanziellen Verlust, der im Zuge des Verfahrens auf rund 1000 britische Pfund jährlich geschätzt wurde.

Dieser Frage entsprechende Aufmerksamkeit zu widmen ist auch angesichts des Präzedenzfalls wichtig, der bei der Reform des internen Beamtenstatuts der EU 1998 gesetzt wurde. Dieses sieht im Artikel 1a vor:

*Unbeschadet der einschlägigen Statutsbestimmungen, die einen bestimmten Personenstand voraussetzen, haben die Beamten in den Fällen, in denen das Statut Anwendung findet, Recht auf Gleichbehandlung ohne unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse, ihrer politischen, philosophischen und religiösen Überzeugung, ihres Geschlechts und ihrer sexuellen Orientierung.*<sup>17</sup>

Der erste, vom Autor in Kursivschrift hervorgehobene Teil dieses Artikels nimmt für Lesben und Schwule den Großteil des praktischen Nutzens der darin festgelegten Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung wieder weg. Obgleich die Entlassung von MitarbeiterInnen der EU wegen ihrer sexuellen Orientierung einen Verstoß gegen das Beamtenstatut darstellen würde, dürfen die EU-Organen lesbische und schwule MitarbeiterInnen hinsichtlich ihrer PartnerInnen weiterhin diskriminieren. Darüber hinaus hat das Europäische Gericht erster Instanz im Januar 1999 die Rechtmäßigkeit der Praxis der EU-Institutionen bestätigt, nichteheliche PartnerInnenschaften nicht anzuerkennen, selbst wenn es sich um eine gleichgeschlechtliche Partnerschaft handelt, die im nationalen Recht des Herkunftsmitgliedstaats der Ehe gleichgestellt ist.<sup>18</sup> Gegen diese Entscheidung wurde nunmehr beim Gerichtshof Berufung eingelegt.

Die Anerkennung gleichgeschlechtlicher PartnerInnenschaften wird sicherlich eine kontroversielle Frage bei der Ausarbeitung einer Nichtdiskriminierungsrichtlinie sein. Nur eine Minderheit der Mitgliedsstaaten (Dänemark, Schweden, Niederlande) gewährt gleichgeschlechtlichen PartnerInnenschaften volle rechtliche Anerkennung. Zugleich gibt es in immer mehr anderen Mitgliedsstaaten Bemühungen, diese PartnerInnenschaften verstärkt im nationalen Recht anzuerkennen. Deshalb muß unbedingt darauf geachtet und gewährleistet werden, daß in neuen Rechtsvorschriften diese Frage – durch entsprechende Gewichtung dieser *Tendenz* im Recht und in der Praxis der einzelnen Mitgliedsstaaten – adäquat angesprochen wird.

## C. AUSNAHMEN VOM DISKRIMINIERUNGSVERBOT

Der letzte zu erörternde Aspekt ist die Frage der Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot. Ausnahmen sind in allen Antidiskriminierungsbestimmungen üblich. Meist sind sie zum Nutzen potentieller Opfer von Diskriminierung gedacht. In der Gleichbehandlungsrichtlinie ist zum Beispiel eine Ausnahme vorgesehen, um positive Maßnahmen zu ermöglichen.<sup>19</sup>

In anderen Fällen beziehen sich die Ausnahmen auf bestimmte Bereiche, in denen der Gesetzgeber es weder für angemessen noch für notwendig erachtet, ein gesetzliches Nichtdiskriminierungsgebot vorzuschreiben. Hinsichtlich der sexuellen Orientierung haben sich bei der Ausarbeitung von Antidiskriminierungsgesetzen die Ausnahmen für religiöse Arbeitgeber stets als strittig erwiesen. Ausnahmen vom Nichtdiskriminierungsgebot für solche Arbeitgeber finden sich auch in den bestehenden Gesetzen in Irland, den Niederlanden, Dänemark und Schweden.

So erlaubt etwa § 37 des irischen Gesetzes über Gleichbehandlung in der Arbeitswelt (*Employment Equality Act*) aus dem Jahre 1998

Diskriminierung durch religiöse, Bildungs- und medizinische Einrichtungen, die zu religiösen Zwecken geführt werden, im Sinne einer Vorzugsbehandlung eines/einer Angestellten oder zukünftigen Angestellten, so diese angemessen ist, um das religiöse Ethos der Institution aufrechtzuerhalten bzw. die notwendigen Maßnahmen zu setzen, um die Aufweichung dieses Ethos durch eine/n Angestellte/n zu verhindern.<sup>20</sup>

Im Vergleich dazu sieht § 6 Absatz 1 des dänischen Gesetzes über das Verbot der Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt vor, daß die Bestimmungen über dieses Verbot,

sofern dies mit dem EU-Recht nicht unvereinbar ist, nicht für Arbeitgeber gelten, deren Tätigkeit den erklärten Zweck verfolgt, einen bestimmten politischen oder religiösen Standpunkt zu fördern.<sup>21</sup>

Aus der Sicht von – insbesondere – Lesben- und Schwulenverbänden sind derartige Ausnahmen meist fragwürdig. Es bestehen berechnete Bedenken, daß es durch sie beispielsweise weiterhin erlaubt ist, schwule und lesbische LehrerInnen genau in jenen Bereichen zu diskriminieren, in denen der Schutz am notwendigsten wäre.

Wahrscheinlich wird jedoch keiner der vorhin erwähnten Mitgliedsstaaten wollen, daß seine nationalen Bestimmungen durch Gemeinschaftsrecht überholt werden. Obwohl sicherlich eine Priorität in der Verhinderung solcher Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot liegt, sollte eine pragmatische Rückzugsposition sein, sicherzustellen, daß jede derartige Ausnahme streng eingegrenzt ist. Während in Dänemark kirchliche Arbeitgeber vom Anwendungsbereich des Gesetzes völlig ausgenommen sind, müssen sich religiöse Arbeitgeber in Irland und den Niederlanden sehr wohl an das Gesetz halten, haben allerdings die Möglichkeit, Diskriminierung mit der Aufrechterhaltung ihres Ethos zu rechtfertigen. Dadurch wird die Argumentationslast auf die religiöse Einrichtung abgewälzt und zumindest die Möglichkeit eröffnet, daß extremere Fälle von Diskriminierung von den Gerichten nicht gebilligt werden.

Die Aussichten für eine EU-Richtlinie über ein Diskriminierungsverbot in Beschäftigung und Beruf scheinen günstig. Öffentliche Stellungnahmen zugunsten derartiger Rechtsvorschriften sind sowohl von der früheren Kommission als auch vom früheren Europa-Parlament abgegeben worden. Während es noch zu früh ist, die Haltung ihrer Nachfolger einzuschätzen, scheint es nicht übertrieben, anzunehmen, daß für eine horizontale Richtlinie gegen Diskriminierung in der Arbeitswelt weiterhin breite Unterstützung besteht. Daher sollten sich Lesben- und Schwulenverbände näher damit auseinandersetzen, welche Anforderungen sie an eine derartige Rechtsvorschrift stellen und wie diese sich mit den Zielen anderer NGOs eventuell decken. Drei wichtige Aspekte wurden hier behandelt, aber natürlich müssen auch viele andere beachtet werden, z. B. die Schaffung von Einrichtungen wie Ombudspersonen oder Gleichbehandlungsstellen, die Opfer von Diskriminierung bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützen. Außerhalb des Bereichs der Beschäftigung gibt es keine Absichtserklärungen, auf EU-Ebene Maßnahmen gegen Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung zu treffen. Dennoch schafft Artikel 13 eine breite Palette von neuen Möglichkeiten, und diesen wendet sich dieses Kapitel nun zu.

## 2. DISKRIMINIERUNG AUSSERHALB DER ARBEITSWELT

Was die Diskriminierung in der Arbeitswelt betrifft, steht außer Zweifel, daß die EU über die nötige rechtliche Zuständigkeit verfügt, verbindliche Rechtsvorschriften zu erlassen. Die Frage dabei ist vielmehr, ob die Union sich dazu entschließt, von dieser Kompetenz auch Gebrauch zu machen, und gegebenenfalls, in welcher Form. Im Gegensatz dazu sind die Zuständigkeiten der

EU außerhalb des Bereichs Beschäftigung eher fragmentarisch. Im wesentlichen lassen sich in diesem Zusammenhang drei Ebenen unterscheiden:

- Bereiche, in denen die EU verbindliche Rechtsvorschriften erlassen kann, die Diskriminierung in allen Mitgliedsstaaten verbieten würde
- Bereiche, in denen die Union darauf beschränkt ist, nicht verbindliche Maßnahmen zu treffen – sie kann Gleichbehandlung fördern, aber die Mitgliedsstaaten nicht dazu verpflichten, sie in innerstaatliches Recht umzusetzen
- Bereiche, die außerhalb der Zuständigkeiten der EU fallen.

Diskriminierung kann in vielen verschiedenen Bereichen passieren, aber dieser Abschnitt wird sich auf vier Gebiete konzentrieren: Zugang zu Waren und Dienstleistungen, Bildung, Gesundheitswesen und Wohnen.

## A. ZUGANG ZU WAREN UND DIENSTLEISTUNGEN

Die Frage des gleichberechtigten Zugangs zu Waren und Dienstleistungen ist ein üblicher Bereich in Antidiskriminierungsgesetzen, z. B. das Recht, städtische Räumlichkeiten für Zusammenkünfte zu mieten, oder das Recht, eine Bar zu betreten oder ein Hotelzimmer zu mieten. Es gibt relativ starke Argumente dafür, daß dies in den Zuständigkeitsbereich der EU nach Artikel 13 fällt.

Erstens fällt der Zugang zu Waren und Dienstleistungen ganz eindeutig unter EU-Kompetenz, wenn es sich um den Erwerb von Waren oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen in einem grenzüberschreitenden Kontext handelt. Eines der grundlegenden Prinzipien, auf denen die Europäische Union aufgebaut ist, ist der Abbau von Hindernissen für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen. Die Artikel 49 bis 55 EGV regeln den freien Dienstleistungsverkehr. „Dienstleistungen“ werden definiert als „Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen“ (Artikel 50). Es ist wichtig, an dieser Stelle festzuhalten, daß durch das Erfordernis der Erbringung einer Dienstleistung gegen Entgelt im Sinne des EG-Vertrags Dienstleistungen nicht wirtschaftlicher Natur,<sup>22</sup> vor allem Dienstleistungen des öffentlichen Sektors, wie z. B. im staatlichen Gesundheits- und Bildungswesen, davon ausgenommen sind.<sup>23</sup> Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, daß in nationalen Antidiskriminierungsgesetzen die Bereiche Gesundheitsversorgung und Wohnen typischerweise im Rahmen der Inanspruchnahme von Dienstleistungen sehr wohl berücksichtigt werden. Es wäre daher durchaus angemessen, daß die Kommission die Übernahme dieses Ansatzes in gemeinschaftliche Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung in Betracht zieht.

Sobald Diskriminierung die Ausübung des Rechts, Dienstleistungen anzubieten oder in Anspruch zu nehmen, zu beeinträchtigen vermag, fällt dies in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts. Ein Beispiel für die Wirkung dieser Bestimmungen ist folgende Entscheidung des Gerichtshofs: In der Rechtssache *Kommission gegen Griechenland*<sup>24</sup> hat er entschieden, daß eine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Einschränkung des Rechts, ins griechische Schiffsregister eingetragen zu werden, eine rechtswidrige Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellt. Dies gelte auch für Sport- und Freizeitboote, denn auch ArbeitnehmerInnen aus anderen EU-Staaten müßten „das Recht auf Zugang zu den in diesem Staat angebotenen Freizeitbeschäftigungen“ haben.

Darüber hinaus verfügt die EU auf diesem Gebiet auch über Zuständigkeit selbst dann, wenn kein länderübergreifendes Element zum Tragen kommt. Speziell Artikel 153 Absatz 1 EGV gibt das Ziel „eines hohen Verbraucherschutzniveaus“ vor. Artikel 153 Absatz 2 legt fest: „Den Erfordernissen des Verbraucherschutzes wird bei der Festlegung und Durchführung der anderen Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen Rechnung getragen.“ Der Schutz der VerbraucherInnen vor Diskriminierung bei ihrem Zugang zu Waren und Dienstleistungen scheint damit völlig in Einklang mit diesen Zielen zu stehen und von diesen getragen zu sein.

Der Zugang zu Waren und Dienstleistungen fällt daher bereits auf verschiedene Weise unter den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts. Aus diesem Grund ist es durchaus vorstellbar, daß Artikel 13 eine geeignete rechtliche Grundlage für eine Richtlinie über das Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung in diesem Bereich darstellen kann.

Dieses Argument wird zudem durch die ausdrückliche Absicht der Kommission gestärkt, Zugang zu Waren und Dienstleistungen in die Bestimmungen der Richtlinie gegen Diskriminierung aufgrund der Rasse aufzunehmen. Sollte eine solche Richtlinie angenommen werden, würde sich natürlich die Frage aufdrängen, warum andere in Artikel 13 aufgeführte Gründe keinen vergleichbaren rechtlichen Schutz genießen.

## **B. BILDUNG**

Im Gegensatz dazu ist die rechtliche Zuständigkeit der EU auf dem Gebiet der Bildung weniger klar umrissen.

Unter den in Artikel 149 Absatz 2 EGV formulierten Zielen findet sich u. a. die Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden sowie des Informations- und Erfahrungsaustausches über gemeinsame Probleme der Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten.

In Hinblick auf die der EU zur Erreichung dieser Ziele zur Verfügung stehenden Mittel wird jedoch „größte Sorgfalt darauf verwendet, die Grenzen der ihr übertragenen Zuständigkeiten festzulegen und deutlich zu machen, daß die Rolle der Gemeinschaft eine rein untergeordnete ist“. <sup>25</sup> Tatsächlich legt Artikel 149 Absatz 4 fest, daß Fördermaßnahmen erlassen werden können, jedoch „unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“. Welche konkrete Auswirkung diese Einschränkung auf den Umfang von Nicht-diskriminierungsmaßnahmen haben könnte, ist schwer zu sagen. Eng ausgelegt, könnte sie bedeuten, daß sie eine EU-Harmonisierung nur der Grundstrukturen des Bildungssystems verbietet. In diesem Zusammenhang soll auch daran erinnert werden, daß die Ungleichbehandlung aufgrund von Staatsangehörigkeit im Bildungswesen bereits durch EU-Rechtsvorschriften eingeschränkt ist, <sup>26</sup> allerdings kann diese Rechtsprechung nicht unmittelbar auf Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Artikels 13 übertragen werden. Das ermutigendste Signal ist vielleicht die Entscheidung der Kommission, Bildung in den Geltungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie gegen Diskriminierung aufgrund der Rasse aufzunehmen, was bedeutet, daß zumindest für dieses Organ Artikel 149 Absatz 4 kein Hindernis für Antidiskriminierungsmaßnahmen darstellt.

Auf jeden Fall ist die Möglichkeit gegeben, Fördermaßnahmen zu verabschieden, die darauf abzielen, das allgemeine Bewußtsein über Diskriminierung zu heben. Zum Beispiel wäre es möglich, in Projekten antidiskriminatorisches Unterrichtsmaterial zu entwickeln oder Erfahrungen auszutauschen, wie man an Schulen homophobes *Bullying* (systematisches Hänkeln, Mobbing durch MitschülerInnen) bekämpfen kann. Im Bereich der Bildung ist das Engagement der Kommission, auf Artikel 13 basierende Programme zu lancieren, besonders wichtig. Ein Aktionsprogramm zu sexueller Orientierung oder alternativ dazu zu Diskriminierung im Bildungswesen könnte einen Rahmen schaffen für die Förderung von Projekten, wie sie vorhin erwähnt worden sind. Diese könnte den Weg ebnen für zukünftige Schritte in Richtung einer EU-Richtlinie gegen alle Formen der Diskriminierung im Bereich der Bildung, einschließlich jener aus Gründen der sexuellen Orientierung.

## C. GESUNDHEITSWESEN

Die Situation auf dem Gebiet des Gesundheitswesens ist ähnlich jener für Bildung. Artikel 152 EGV führt die Zuständigkeiten der EU im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens näher aus:

- (1) Bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.  
Die Tätigkeit der Gemeinschaft ergänzt die Politik der Mitgliedstaaten und ist auf die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung, die Verhütung von Humankrankheiten und die Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit gerichtet. Sie umfaßt die Bekämpfung der weitverbreiteten schweren Krankheiten; dabei werden



die Erforschung der Ursachen, der Übertragung und der Verhütung dieser Krankheiten sowie die Gesundheitsinformation und -erziehung gefördert.

Zur Verwirklichung dieser Ziele wird dem Rat und dem Parlament durch Artikel 152 Absatz 4 die Zuständigkeit übertragen, Fördermaßnahmen zu beschließen, „die den Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit zum Ziel haben“, jedoch „unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ (Hervorhebung durch den Autor). Projekte zur Förderung von Nichtdiskriminierung in der Gesundheitsversorgung scheinen wie im Bereich der Bildung daher am ehesten realisierbar, während verbindliche Rechtsvorschriften über ein Diskriminierungsverbot gegen die Wahrung eines gewissen Gestaltungsspielraums der Mitgliedsstaaten abgewogen werden müssen. Es mag vielleicht von Bedeutung sein, daß im Gegensatz zur Bildung der Bereich Gesundheit nicht ausdrücklich in den Vorschlag der Kommission für die Rassismus-Richtlinie aufgenommen worden ist.

Für Optimismus besteht vielleicht berechtigter Anlaß aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Gesundheitspolitik der EU. In den Programmen gegen AIDS wurde die Bedeutung der Nichtdiskriminierung wiederholt betont. Beispielsweise wurde durch den Beschluß 647/96/EG des Parlaments und des Rates ein Aktionsprogramm gegen AIDS und bestimmte andere übertragbare Krankheiten (1996-2000)<sup>27</sup> geschaffen. In Anlage D wird das Ziel festgelegt, sicherzustellen, „daß HIV-Infizierte und Aidskranke eine ihren Bedürfnissen gerechte Betreuung erhalten und keinerlei Diskriminierung ausgesetzt sind“. Während derartige Programme keine rechtliche Abhilfe gegen solche Diskriminierungen sein können, leisten sie vielleicht doch einen wichtigen Beitrag zur Bewußtseinsbildung auf nationaler Ebene. Die unmittelbarste Auswirkung von Artikel 13 in diesem Zusammenhang könnte sein, daß solche Programme spezifischer auf die Gesundheitsbedürfnisse von Lesben und Schwulen zugeschnitten werden und daß ganz allgemein das Bewußtsein für die Notwendigkeit zunimmt, Gleichbehandlungsanliegen in Gesundheitsinitiativen zu integrieren.

## D. WOHNEN<sup>28</sup>

Wenn Bildung und Gesundheitswesen als Bereiche angesehen werden können, in denen die EU über eine Art Zwischenstufe an Zuständigkeit verfügt, so ist der Wohnungssektor ein Beispiel für ein Gebiet, auf dem die Kompetenzen der Union ziemlich begrenzt sind. Der Zugang zum Wohnen wird in der Tat auch nirgendwo im EG-Vertrag erwähnt. Der unmittelbarste Bezug findet sich im Artikel 136, in dem sich die EU das Ziel der „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ (Hervorhebung durch den Autor) setzt. Dies wird ergänzt durch die Bezugnahme in Artikel 137 Absatz 2 auf die „Bekämpfung sozialer Ausgrenzung“; schlechte Wohnverhältnisse oder Obdachlosigkeit sind eng mit dem Kampf gegen soziale Ausgrenzung verbunden. Artikel 137 Absatz 2 sieht jedoch eher die Annahme von Maßnahmen, die den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren zum Ziel haben, als von verbindlichen Rechtsvorschriften vor.

Die mangelnde EU-Kompetenz auf diesem Gebiet spiegelt sich auch darin wider, daß Wohnen im Vorschlag der Kommission für Antidiskriminierungsrichtlinien nicht vorkommt. Das Parlament hat seinerseits die Kommission aufgefordert, einen „Verhaltenskodex für die Nichtdiskriminierung auf dem Wohnungsmarkt vorzuschlagen“,<sup>29</sup> aber ob eine solche Maßnahme unter den bestehenden Gegebenheiten des EG-Vertrags rechtmäßig wäre, bleibt fraglich. Diese Forderung ruft jedoch den potentiellen Nutzen nicht verbindlicher rechtlicher Instrumente, wie eines Verhaltenskodex, in Erinnerung. Besonders in den Bereichen Gesundheit und Bildung wäre dies eine brauchbare Strategie, mit der man experimentieren sollte.

## **EU-ANTIDISKRIMINIERUNGSRECHT UND SEXUELLE ORIENTIERUNG – EINE ZUSAMMENFASSUNG**

Dieses Kapitel hat sich mit den Möglichkeiten der Europäischen Union beschäftigt, neue Rechtsvorschriften über ein Verbot von Diskriminierung in einer Reihe von Bereichen zu erlassen. Wie gezeigt wurde, verfügt die EU über unterschiedliche Kompetenzen in den verschiedenen Bereichen. Auf dem Gebiet der Beschäftigung ist die Zuständigkeit der Union bestens etabliert, und die Frage stellt sich nicht, ob, sondern wie die EU Diskriminierung am Arbeitsplatz verbieten wird.

In anderen Bereichen teilt sich die EU die Verantwortung mit den Mitgliedsstaaten. Deshalb wird sie es in manchen Fällen vorziehen, verbindliche Rechtsvorschriften zu erlassen, während sie in anderen den Mitgliedsstaaten mehr Gestaltungsspielraum zugestehen wird. Die Schaffung eines umfassenden Gesetzeswerkes zur Nichtdiskriminierung auf Gemeinschaftsebene wird ohne Zweifel einige Zeit in Anspruch nehmen. Nicht verbindliche Instrumente, wie Verhaltenskodizes oder Empfehlungen können als erste Schritte auf dem Weg zur Schaffung verbindlicher Rechtsnormen betrachtet werden. Dabei sollte der Beitrag, den die Union durch Aktionspläne leisten kann, nicht geringgeschätzt werden. Programme im Hinblick auf Erfahrungsaustausch und ähnliches können eine wichtige Funktion bei der gegenseitigen Inspiration für innerstaatliche Gesetzgebung sein, was hoffentlich zu einer allgemeinen Verbesserung des Niveaus des Diskriminierungsschutzes führen wird. Die große Bedeutung des Artikels 13 liegt darin, daß er die der Europäischen Union innewohnende Verpflichtung klarstellt, für die Eliminierung von Diskriminierung zu arbeiten, und eine flexible Grundlage dafür abgibt, eine ganze Reihe verschiedener Maßnahmen zu unterstützen, um dieses Ziel zu verwirklichen.

Vor allem besteht aber auch die Notwendigkeit, selbst in Bereichen, wo die Hauptverantwortung bei den Mitgliedsstaaten liegt, das Bewußtsein für Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung im besonderen und für Chancengleichheit im allgemeinen zu stärken, und zwar im

Rahmen jener Prozesse, die zur Formulierung von Politiken führen. Durch die Berücksichtigung von Fragen der Gleichbehandlung im frühesten Stadium der Erarbeitung von Politiken läßt sich auch unbeabsichtigte Diskriminierung vermeiden, und eine Sensibilität für die Bedürfnisse unterschiedlicher Gruppen und Gemeinschaften kann erzeugt werden. Artikel 13 ermutigt selbstverständlich dazu, Gleichstellungsfragen erhöhte Priorität beizumessen, und schließt sexuelle Orientierung als einen in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden Aspekt bedeutsamerweise mit ein.

### Mark Bell

ist Lektor an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leicester, England. Frühere Veröffentlichungen befaßten sich u. a. mit EU-Rechtvorschriften zur Nichtdiskriminierung sowie zu Einwanderung und Asyl.

- 1 Kommission, GD V (1999): *Diskussionspapier über den möglichen Inhalt zweier Legislativvorschläge zur Durchführung von Artikel 13*.
- 2 Pádraig Flynn: *Wien – ein Neubeginn im Kampf gegen Diskriminierungen*, in: Europaforum Wien: *Artikel 13 – Bekämpfung der Diskriminierungen: Orientierungen für die Zukunft*. Wien 1999, S. 126 ff.
- 3 Ziffer 17, EntschlieÙung zur Mitteilung der Kommission „Ein Aktionsplan gegen Rassismus“ (KOM(98) 0183 – C4-0253/98), angenommen am 18. 12. 1998; ABl. Nr. C 98 vom 9. 4. 1999, S. 491.
- 4 Europäischen Parlament: Bericht des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten über die Mitteilung der Kommission „Ein Aktionsplan gegen Rassismus“ [Oostlander], EP-Dokument A4-0478/98, 3. 12. 1998, Ziffer 4 Absatz 2.
- 5 Europäisches Parlament, Ausschuß für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten: Arbeitsdokument „Ein Aktionsrahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung auf EU-Ebene auf der Grundlage von Artikel 13 des Vertrags von Amsterdam“, 25. März 1999, PE 229.570/end.
- 6 Aktuelle Informationen über den Stand der parlamentarischen Behandlung der Gesetzesvorlage finden sich auf folgendem Website: <http://www.irlgov.ie>.
- 7 Artikel 2 Absatz 1, Richtlinie 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, ABl. Nr. L 39 vom 14. 2. 1976.
- 8 Rechtssache C-13/94, *P. gegen S. und Cornwall County Council*, Slg. 1996, I-2143.
- 9 Zum Beispiel Rechtssache C-167/73, *Kommission gegen Frankreich*, Slg. 1974, 359; Rechtssache C-43/75, *Defrenne gegen SABENA*, Slg. 1976, 455;

- Rechtssache C-152/84, *Marshall gegen Southampton und South West Hampshire Health Authority*, Slg. 1986, 723.
- 10 Vgl. Diskussionspapier der GD V, siehe Fußnote 1.
- 11 Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, ABl. Nr. L 14 vom 20. 1. 1998, S. 6.
- 12 Björn Skolander: Landesbericht *Schweden*, in: ILGA-Europa: *Gleichstellung von Lesben und Schwulen – Eine relevante Frage im zivilen und sozialen Dialog*. Brüssel 1998, S. 87-97, hier S. 94 f.
- 13 A. Palmer: *Less equal than others – a survey of lesbians and gay men at work*. Stonewall, London 1993, S. 10.
- 14 Einleitung, Absatz 5, Empfehlung der Kommission vom 27. November 1991 zum Schutz der Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz (92/131/EWG), ABl. Nr. L 49/92, S. 1.
- 15 Im Vereinigten Königreich war dies Gegenstand von Gerichtsverfahren: *Smith gegen Gardner Merchant Ltd.* [1996] IRLR 342 HC, [1998] 3 All ER 852 CA.
- 16 Rechtssache C-249/96, Slg. 1998, I-621.
- 17 Artikel 1a, Verordnung (EG, EGKS, Euratom) Nr. 781/98 des Rates vom 7. April 1998 zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften hinsichtlich der Gleichbehandlung, ABl. Nr. L 113 vom 15. 4. 1998, S. 4.
- 18 Rechtssache T-264/97, *D. gegen den Rat*, Urteil des Gerichts erster Instanz vom 28. Januar 1999. Aktenzahl der Berufung: C-122/99P.
- 19 Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie (vgl. Fußnote 7) lautet: *Diese Richtlinie steht nicht den Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen, insbesondere durch Beseitigung der tatsächlich bestehenden Ungleichheiten, die die Chancen der Frauen (...) beeinträchtigen, entgegen.*
- 20 Kieran Rose: Landesbericht *Irland*, in: ILGA-Europa 1998, siehe Fußnote 12, S. 60-66, hier S. 61.
- 21 Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m. v.; Gesetz Nr. 459 vom 12. Juni 1996, *Lovtidende*, S. 2526 f; Dank an Kim Jensen vom dänischen Lesben- und Schwulenverband *LBL* für die Zurverfügungstellung einer englischen Übersetzung des Gesetzes.
- 22 Zum Beispiel die Zurverfügungstellung von kostenlosen Informationen über Abtreibungskliniken durch einen StudentInnenverband, Rechtssache C-159/90, *Society for the protection of the unborn child gegen Grogan*, Slg. 1991, I-4685.
- 23 Vgl. weiters P. Craig/G. de Bürca: *The evolution of EU law*, OUP, Oxford 1999, S. 769 f.
- 24 Rechtssache C-62/96, Slg. 1997, I-6725.
- 25 A. Dashwood: *The limits of European Community powers*, *European Law Review*, 21. Jg. (1996), S. 113-128, hier S. 122. Besonderer Dank an Gisella Gori für die Unterstützung in diesem Punkt.
- 26 Rechtssache C-293/83, *Gravier gegen Stadt Lüttich*, Slg. 1985, 593; Rechtssache C-152/82, *Forcheri gegen Belgischen Staat und asbl. Institut Supérieur de Sciences Humaines Appliquées – École Ouvrière Supérieure*, Slg. 1983, 2323.
- 27 Beschluß 647/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. März 1996 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Prävention von Aids und bestimmten anderen übertragbaren Krankheiten innerhalb des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1996-2000), ABl. Nr. L 95/96, S. 16.
- 28 Eine ausführliche Erörterung der EU-Kompetenz auf diesem Gebiet findet sich in Mark Bell: *The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination law?*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 6. Jg., Nr. 1/1999, S. 5-28.
- 29 Ziffer 25, siehe Fußnote 3.

## Kapitel 4:

---

# Gleichstellung beim freien Personenverkehr

von Kees Waaldijk

## EINLEITUNG

Ohne jeden Zweifel gehört Migration – oder die Freizügigkeit von Personen – zu jenen Bereichen, in denen die Union über Zuständigkeit für die Erlassung verbindlicher Rechtsvorschriften verfügt (Artikel 3 und 14 EGV). Und das gilt nicht nur für die „Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten“ (Artikel 39 und 40 EGV), sondern für alle „Unionsbürger“ und -bürgerinnen (Artikel 17, 18 und 43 EC) und für „Staatsangehörige dritter Länder“ (Artikel 61, 62 und 63 EGV). Daher ist Einwanderung bzw. der freie Personenverkehr ein Gebiet, auf dem jede Maßnahme zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung ganz klar unter den Anwendungsbereich des Artikels 13 fallen würde.

Genauso wie die Freizügigkeit der Personen zu den Kernbereichen der EU zählt, gehören Einschränkungen beim freien Personenverkehr zum harten Kern der Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung. In fast allen Mitgliedsstaaten gelten Vorschriften, die gleichgeschlechtliche PartnerInnen gegenüber (verheirateten) verschiedengeschlechtlichen PartnerInnen benachteiligen. Meist berücksichtigen diese Bestimmungen gleichgeschlechtliche PartnerInnen überhaupt nicht.<sup>1</sup> Gleichermäßen enthalten viele nationale Einwanderungsbestimmungen verschiedene Formen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der nationalen Herkunft, des Gesundheitszustandes oder des Alters. Deshalb ist Einwanderung auch ein Bereich, in dem Antidiskriminierungsmaßnahmen, wie sie im Artikel 13 vorgesehen sind, besonders dringend notwendig sind.

Auf Artikel 13 beruhende verbindliche Rechtsvorschriften, die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung (usw.) durch die Mitgliedsstaaten im Bereich der Einwanderung verbieten, würden jedoch nur einen Teil des Problems lösen. Denn nicht nur die Mitgliedsstaaten diskriminieren Lesben und Schwule durch ihre Einwanderungsbestimmungen, sondern auch die Union selber. In einer ihrer wichtigsten Verordnungen – der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des

Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft – macht die Union gewisse Niederlassungsrechte zum exklusiven Privileg heterosexueller EhepartnerInnen. Und dieser Ausschluß von gleichgeschlechtlichen (und anderen nicht verheirateten) PartnerInnen wurde seit 1968 in verschiedene andere EG-Regelungen über den freien Personenverkehr übernommen.<sup>2</sup>

Artikel 13 sollte daher nicht nur als eine zusätzliche rechtliche Grundlage für ein Verbot von Diskriminierung in diesem Bereich durch die Mitgliedsstaaten betrachtet werden, sondern auch als dringende Einladung zur Aufhebung bzw. Novellierung von diskriminierenden Regelungen im Gemeinschaftsrecht selbst. Letzteres müßte wohl in der Regel durch Erlassung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften erfolgen, könnte jedoch teilweise auch durch entsprechende Auslegung der betreffenden Verordnungen und Richtlinien im Zuge der Rechtsprechung geschehen. Artikel 13 sollte darüber hinaus bei der Ausarbeitung einwanderungspolitischer Maßnahmen, wie sie der neue Artikel 63 EGV verlangt (siehe später), als Leitprinzip fungieren.

Antihomosexuelle Diskriminierung im Bereich der Einwanderung hat verschiedene Ausprägungen. Im Zusammenhang mit dem Niederlassungsrecht ausländischer PartnerInnen lassen sich zumindest vier mögliche Kategorien unterscheiden. Mehr (bzw. einfachere) Niederlassungsrechte können gewährt werden:

**1. *verheirateten (verschiedengeschlechtlichen) EhepartnerInnen gegenüber unverheirateten PartnerInnen:***

Dies trifft sowohl auf das Gemeinschaftsrecht als auch auf die meisten nationalen Bestimmungen zu und kommt indirekter Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung gleich, da gleichgeschlechtliche PartnerInnen – noch – nicht heiraten können;

**2. *verheirateten verschiedengeschlechtlichen EhepartnerInnen gegenüber eingetragenen gleichgeschlechtlichen PartnerInnen:***

Dies wird auf jene Jurisdiktionen zutreffen, die im Ausland geschlossene Eingetragene PartnerInnenschaften nicht anerkennen; diese Diskriminierung kann als direkte Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung bezeichnet werden, da der Hauptunterschied zwischen Ehe und Eingetragener PartnerInnenschaft darin liegt, daß letztere gleichgeschlechtlichen Paaren offensteht;

**3. *verheirateten verschiedengeschlechtlichen EhepartnerInnen gegenüber verheirateten gleichgeschlechtlichen EhepartnerInnen:***

Diese Form direkter Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung kann sich erst ergeben, wenn zumindest eine Jurisdiktion der Welt die Institution Ehe gleichgeschlechtlichen Paaren geöffnet hat;

### **1. unverheirateten verschiedengeschlechtlichen PartnerInnen gegenüber unverheirateten gleichgeschlechtlichen PartnerInnen:**

Diese Form direkter Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung, die in den Bereichen Beschäftigung und Wohnen gang und gäbe ist, scheint beim Niederlassungsrecht selten zu sein.<sup>3</sup>

Diskriminierungen der Kategorie 1 zu verbieten, sei es durch Rechtsprechung oder durch Gesetzgebung, wird wahrscheinlich eher schwieriger sein – und wohl auch revolutionärer – als jene der Kategorien 2, 3 und 4. Ein Verbot von Diskriminierungen letzterer drei Kategorien würde nur einer kleinen Gruppe von Menschen zugute kommen und nur begrenzter Änderungen einiger nationaler und gemeinschaftlicher Einwanderungsbestimmungen bedürfen. Derartige begrenzte Änderungen könnten indes den Weg ebnen, um letztlich völlige Gleichstellung zwischen verheirateten heterosexuellen EhepartnerInnen und unverheirateten homosexuellen PartnerInnen herzustellen.

Es bestehen jedoch für Lesben und Schwule viele andere Hindernisse beim freien Personenverkehr innerhalb der Europäischen Union – zum Beispiel repressivere Strafgesetze in bezug auf homosexuelle Handlungen, ein geringerer Grad rechtlicher Anerkennung gleichgeschlechtlicher PartnerInnen im Familien- und Sozialversicherungsrecht, keine Möglichkeit für eine Kranken- oder Pensionsversicherung für gleichgeschlechtliche PartnerInnen. All diese Hindernisse können die Möglichkeiten und den Wunsch von Lesben und Schwulen, sich in einem anderen Land niederzulassen, ernsthaft einschränken. Einige dieser Hindernisse könnten unter Berufung auf die oben erwähnten Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Personenverkehr direkt bekämpft werden. Doch weder diese komplexe Frage noch die sich aus Artikel 13 ergebenden Möglichkeiten, solche Rechtsanfechtungen argumentativ zu unterstützen, sollen an dieser Stelle erörtert werden.

Das restliche Kapitel wird zwei Hauptkategorien untersuchen, die durch gemeinschaftliches Einwanderungsrecht betroffen sind: UnionsbürgerInnen auf der einen Seite und Drittstaatsangehörige auf der anderen. Was die UnionsbürgerInnen angeht, wird die Aufmerksamkeit auf die wichtigste Unterkategorie gelegt werden: die ArbeitnehmerInnen aus einem Mitgliedsstaat, die in einem anderen Mitgliedsstaat beschäftigt sind. Da ähnliche Bestimmungen für andere Kategorien von EU-BürgerInnen gelten, die sich innerhalb der EU niederlassen wollen (z. B. StudentInnen und PensionistInnen), werden diese hier nicht eigens erörtert.

# 1. EU-BÜRGER/INNEN: ARBEITNEHMER/INNEN

## A. DIE RECHTSLAGE FÜR GLEICHGESCHLECHTLICHE PARTNER/INNEN

Die Niederlassungsrechte der EhepartnerInnen von EU-BürgerInnen, die ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union wahrnehmen, werden vollständig vom Gemeinschaftsrecht geregelt. Diese BürgerInnen haben das Recht, von ihren EhepartnerInnen begleitet zu werden. Für ArbeitnehmerInnen ergibt sich das aus Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft:<sup>4</sup>

### Artikel 10

**(1) Bei dem Arbeitnehmer, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist, dürfen folgende Personen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit Wohnung nehmen:**

- (a) sein Ehegatte sowie die Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird;**
- (b) seine Verwandten und die Verwandten seines Ehegatten in aufsteigender Linie, denen er Unterhalt gewährt.**

**(2) Die Mitgliedstaaten begünstigen den Zugang aller nicht in Absatz 1 genannten Familienangehörigen, denen der betreffende Arbeitnehmer Unterhalt gewährt oder mit denen er im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft lebt.**

**(3) Voraussetzung für die Anwendung der Absätze 1 und 2 ist, daß der Arbeitnehmer für seine Familie über eine Wohnung verfügt, die in dem Gebiet, in dem er beschäftigt ist, den für die inländischen Arbeitnehmer geltenden normalen Anforderungen entspricht; diese Bestimmung darf nicht zu Diskriminierungen zwischen den inländischen Arbeitnehmern und den Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten führen.**

In der Rechtssache *Reed* hat der Gerichtshof entschieden, daß der Begriff „Ehegatte“ in der Verordnung 1612/68 „*ausschließlich* auf eine Beziehung verweist, die auf der Ehe beruht“.<sup>5</sup> Deshalb scheint diese Verordnung für ArbeitnehmerInnen mit einer/einem gleichgeschlechtlichen PartnerIn bedeutungslos zu sein. In den meisten Fällen ist die einfachste Lösung wohl, daß jede/r der PartnerInnen das Recht auf Freizügigkeit individuell in Anspruch nimmt. Denn jede/r von ihnen hätte ein eigenes Niederlassungsrecht, zum Beispiel als ArbeitnehmerIn, Selbständige/r, StudentIn oder PensionistIn. In manchen Fällen kann diese Möglichkeit für beide jedoch nicht



gegeben sein, beispielsweise mangels Arbeitsplatzes, beruflicher Fähigkeiten, finanzieller Mittel und/oder wegen des Alters oder auch, weil eine/r der PartnerInnen kein/e EU-BürgerIn ist. Daher bleibt die Frage bestehen: Kann ein/e gleichgeschlechtliche/r PartnerIn irgendwie doch als „sein Ehegatte“<sup>6</sup> im Sinne der Verordnung 1612/68 in Betracht gezogen werden?

Falls die Entscheidung in der Rechtssache *Reed* bestehen bleibt, wäre die einzige Lösung für gleichgeschlechtliche PartnerInnen zu heiraten. Dies könnte vielleicht schon bald möglich sein, wenn sich etwa der Oberste Gerichtshof von Hawaii oder von Vermont, wo entsprechende Verfahren anhängig sind, für die gleichgeschlechtliche Ehe ausspricht. Darüber hinaus wird wahrscheinlich das niederländische Parlament noch vor Ende des Jahres 2000 einen Gesetzesentwurf<sup>7</sup> über die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare verabschieden. Der Europäische Gerichtshof könnte natürlich nordamerikanische Entwicklungen ignorieren und die Bedeutung des Begriffs „Ehe“ auf seinen traditionellen heterosexuellen Gehalt einschränken. Aber eine in den Niederlanden rechtsgültig geschlossene gleichgeschlechtliche Ehe zu ignorieren wäre für den Gerichtshof doch höchst problematisch, weil Familienrecht eindeutig immer noch in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten fällt. Deshalb kann wohl davon ausgegangen werden, daß der Gerichtshof die Gültigkeit einer solchen Ehe anerkennen würde. Ein/e gleichgeschlechtliche/r EhepartnerIn wäre dann ein „Ehegatte“ im Sinne der Verordnung 1612/68, und eine Diskriminierung der oben beschriebenen Kategorie 3 würde wegfallen. Die Aufnahme einer Nichtdiskriminierungsklausel in diese Verordnung könnte zu einem solchen Ergebnis beitragen.

Eine solche Ausweitung des Begriffs „Ehegatte“ wäre allerdings nicht ausreichend. Zumindest müßten auch eingetragene PartnerInnen unter diesen Begriff subsumiert werden, um Diskriminierung der Kategorie 2 zu beenden. Die *Eingetragene PartnerInnenschaft*, an die die meisten Folgen der Ehe geknüpft sind, ist in Dänemark, Schweden und den Niederlanden sowie außerhalb der EU in Norwegen, Island und Grönland eingeführt worden. Ähnliche Gesetzgebung ist in Frankreich, Belgien, Finnland, Spanien, Deutschland, Luxemburg, Portugal und außerhalb der EU in der Tschechischen Republik, der Schweiz und in Slowenien in Vorbereitung. Diese Entwicklung in derart vielen Ländern kann auf EU-Ebene nicht ignoriert werden. Die großen rechtlichen Ähnlichkeiten zwischen der Ehe und der Eingetragenen PartnerInnenschaft sollte es dem Gerichtshof sehr leicht machen, eingetragene PartnerInnen in den Begriff „Ehegatte“ mit aufzunehmen.<sup>8</sup> Die Bereitschaft des Gerichtshofs, diesen Schritt zu tun, wird sich anhand des in der Rechtssache *D. und Schweden gegen den Rat*<sup>9</sup> zu ergehenden Urteils weisen. Es besteht also keine Notwendigkeit, zur Klärung dieser Frage auf einen Niederlassungs-Testfall zu warten – Artikel 13 stellt ein starkes Argument dafür dar, die Verordnung 1612/68 so zu ändern, daß eingetragene PartnerInnen genau denselben Status erhalten wie verheiratete heterosexuelle PartnerInnen.

Gegenwärtig fallen unverheiratete (sowie nicht eingetragene) PartnerInnen nicht unter den Begriff „Ehegatte“. Das ist die Quintessenz aus der Rechtssache *Reed*. Bei diesem Fall ging es

jedoch um verschiedengeschlechtliche LebensgefährtInnen und nicht um gleichgeschlechtliche, die nicht die Möglichkeit haben zu heiraten. Überdies datiert die Entscheidung aus dem Jahre 1986, und seither hat sich viel geändert, sowohl gesellschaftlich als auch rechtlich.<sup>10</sup> Im Urteil *Reed* hat der Gerichtshof erklärt: „Nach Artikel 189 EWG-Vertrag hat die Verordnung Nr. 1612/68 allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Daraus folgt, daß die Auslegung einer Bestimmung dieser Verordnung durch den Gerichtshof Konsequenzen in allen Mitgliedstaaten hat und daß eine Auslegung von Rechtsbegriffen, die auf die gesellschaftliche Entwicklung gestützt wird, aufgrund einer Untersuchung der Lage in der gesamten Gemeinschaft und nicht nur in einem einzigen Mitgliedstaat erfolgen muß.“ Und danach festgestellt, daß es keinen Hinweis „auf eine allgemeine gesellschaftliche Entwicklung, die eine weite Auslegung rechtfertigen würde“, gäbe.<sup>11</sup> Angesichts der rechtlichen Entwicklungen, die sich seither in den meisten Mitgliedsstaaten vollzogen haben, können diese Worte heute zu Hoffnung Anlaß geben. Im Lichte des Urteils in der Rechtssache *Grant* (vgl. Kapitel 2) ist es allerdings keineswegs sicher, ob der Gerichtshof davon überzeugt werden könnte, die *Reed*-Entscheidung umzustößen. Eine legislative Änderung der Verordnung 1612/68 scheint daher der sicherere Weg zur Beendigung von Diskriminierung der vorhin beschriebenen Kategorien 1 und 4 zu sein.

Ausgangspunkt für die Aufnahme von LebensgefährtInnen in die Verordnung 1612/68 könnte ihr Artikel 10 Absatz 2 sein, in dem es heißt: „Die Mitgliedsstaaten begünstigen den Zugang aller nicht in Absatz 1 genannten Familienangehörigen, denen der betreffende Arbeitnehmer Unterhalt gewährt oder mit denen er im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft lebt.“ Das Problem dabei liegt in den Wörtern „begünstigen“ und „Familienangehörige“. Der Gebrauch des Wortes „begünstigen“ deutet darauf hin, daß die betreffenden Familienangehörigen kein echtes Aufenthaltsrecht haben – es besteht nur eine vage Verpflichtung des Mitgliedsstaats, die Familienzusammenführung zu „begünstigen“. Und die Verwendung des Begriffs „Familienangehörige“ läßt bezweifeln, daß die Bestimmung auch LebensgefährtInnen, insbesondere gleichgeschlechtliche LebensgefährtInnen umfaßt. Es ist mehrfach argumentiert worden, daß gleichgeschlechtliche PartnerInnen als „Familienangehörige“ gelten sollten.<sup>12</sup> Dies würde auch der sich allmählich erweiternden Bedeutung Rechnung tragen, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Auslegung dem Begriff „Familienleben“ im Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention beimißt.<sup>13</sup> Aus der Formulierung von Artikel 10 Absatz 1 geht auch eindeutig hervor, daß Artikel 10 Absatz 2 auf Familienmitglieder außerhalb des bereits großen Kreises der EhegattInnen, Eltern, Kinder, Großeltern und Enkelkinder abstellt. Es wäre daher durchaus in Übereinstimmung mit dem Prinzip des Artikels 13, diese Bestimmung so zu interpretieren, daß sie zumindest auch gleich- und verschiedengeschlechtliche LebensgefährtInnen umfaßt. Hier wäre ebenfalls eine entsprechende legislative Änderung der sicherste Weg zur Gleichstellung. Gleichzeitig sollte die Verpflichtung zur Begünstigung von Familienzusammenführung in einen echten Rechtsanspruch umgewandelt werden. Die zusätzlichen Voraussetzungen, daß einem/einer solchen Familienangehörigen „Unterhalt gewährt“ werden bzw. er/sie in

„häuslicher Gemeinschaft“ mit dem/der ArbeitnehmerIn leben muß, sind wohl mehr als ausreichend, um einen Mißbrauch eines solchen Rechtsanspruchs zu verhindern.

## B. VORGESCHLAGENE ÄNDERUNGEN VON RECHTSVORSCHRIFTEN

Die Kommission hat erkannt, daß die Verordnung 1612/86, inklusive der Bestimmung über die Familienangehörigen, geändert werden muß. Sie hat am 14. Oktober 1998 dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorgelegt.<sup>14</sup> Die Annahme dieses auf den Artikeln 40 und 251 EGV basierenden Vorschlags würde nur eine qualifizierte Mehrheit im Rat erfordern.

Der neu vorgeschlagene Wortlaut des ersten Absatzes im Artikel 10 ist folgender:

- (1) Bei dem Arbeitnehmer, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist, dürfen folgende Personen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit Wohnung nehmen:**
- (a) sein Ehegatte bzw. der nach dem Recht des Aufnahmemitgliedstaats dem Ehegatten gleichgestellte Lebensgefährte und ihre Verwandten in absteigender Linie;**
  - (b) die Verwandten des Arbeitnehmers und seines Ehegatten in aufsteigender Linie;**
  - (c) jeder andere Familienangehörige des Arbeitnehmers oder seines Ehegatten, dem der Arbeitgeber Unterhalt gewährt oder mit dem er in seinem Herkunftsmitgliedstaat in häuslicher Gemeinschaft lebt.**

Die Kommission hat auch die Aufnahme eines neuen Artikels 1a in die Verordnung 1612/68 vorgeschlagen:

### Artikel 1a

**Im Anwendungsbereich dieser Verordnung ist jede Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung untersagt.**

Mit diesen vorgeschlagenen Änderungen könnten tatsächlich einige Schritte in Richtung mehr Gleichbehandlung von gleichgeschlechtlichen PartnerInnen von EU-ArbeitnehmerInnen gesetzt werden. Obwohl dieser Vorschlag nicht unmittelbar auf Artikel 13 begründet ist, betrachtet ihn die Kommission offenkundig als Beitrag zur Umsetzung dieses Artikels. Der Vorschlag ist allerdings zu vage, als daß er gewährleisten könnte, *sämtliche* Formen von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung zu beseitigen.

In Hinblick auf die Diskriminierung der vorhin beschriebenen Kategorie 4 sollte die im Artikel 1a vorgeschlagene Antidiskriminierungsklausel ausreichen, um zu verhindern, daß ein Mitgliedsstaat unverheirateten gleichgeschlechtlichen PartnerInnen geringere Niederlassungsrechte einräumt als unverheirateten verschiedengeschlechtlichen PartnerInnen. Aus dem Urteil *Grant* folgt, daß der Gerichtshof eine solche Unterscheidung als Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung einstufen würde. Der vorgeschlagene Artikel 1a würde klarstellen, daß es Mitgliedsstaaten verboten wäre, eine solche Unterscheidung in bezug auf die Freizügigkeit von ArbeitnehmerInnen und ihren PartnerInnen zu treffen.

Er würde wahrscheinlich ebenfalls ausreichen, um Diskriminierung der Kategorie 3 – zwischen verheirateten gleichgeschlechtlichen und verheirateten verschiedengeschlechtlichen EhepartnerInnen – zu begegnen.

Was jedoch Diskriminierung der Kategorie 2 – zwischen eingetragenen PartnerInnen und EhepartnerInnen – betrifft, ist der Vorschlag nicht spezifisch genug. Die Formulierung „der nach dem Recht des Aufnahmemitgliedstaats dem Ehegatten gleichgestellte Lebensgefährte“ legt nahe, daß eingetragenen PartnerInnen aus einem Mitgliedsstaat nur in einem anderen Mitgliedsstaat, der ebenfalls über ein Gesetz über die Eingetragene PartnerInnenschaft verfügt, dieselben Aufenthaltsrechte wie EhepartnerInnen eingeräumt werden müssen. Das würde die Freizügigkeit eingetragener PartnerInnen von EU-ArbeitnehmerInnen natürlich auf eine immer noch geringe Zahl von Mitgliedsstaaten beschränken. Dem könnte durch die Einfügung der Worte „oder des Herkunftsmitgliedstaats“ oder durch die Streichung der Worte „nach dem Recht des Aufnahmemitgliedstaats“ abgeholfen werden. Ein erster Versuch, den Vorschlag entsprechend abzuändern, scheiterte jedoch nur knapp im Europäischen Parlament am 4. Mai 1999.<sup>15</sup>

Auch in Hinblick auf eine Diskriminierung der Kategorie 1 – zwischen unverheirateten (Anm. d. Ü.: nach dem Recht des Aufnahmemitgliedstaats Ehegatten *nicht* gleichgestellten) LebensgefährInnen und verheirateten EhepartnerInnen – ist der Vorschlag nicht spezifisch genug. Er verwendet ebenfalls den Begriff „Familienangehörige“, den nationale Behörden aber weiterhin so interpretieren könnten, daß unverheiratete (gleichgeschlechtliche) PartnerInnen davon ausgenommen sind. Es ist nicht sicher, ob der Gerichtshof bereit wäre, den Begriff „Familienangehörige“ im Sinne der Antidiskriminierungsklausel des vorgeschlagenen neuen Artikels 1a auszulegen. Deshalb sollte ein Satz angefügt werden, der klarstellt, daß der Begriff „Familienangehörige“ im Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe c auch verschieden- und gleichgeschlechtliche LebensgefährInnen mit einschließt.

Das Gute an dem vorgeschlagenen Text ist natürlich, daß er anderen Familienmitgliedern einen echten Rechtsanspruch einräumt – und nicht bloß den Mitgliedsstaaten eine Verpflichtung auferlegt, Familienzugang zu „begünstigen“. Allerdings hat das Parlament diesen Vorschlag ziemlich

verwässert, indem es am 4. Mai 1999 einen Abänderungsantrag angenommen hat, durch den die Worte „oder mit dem er in seinem Herkunftsmitgliedstaat in häuslicher Gemeinschaft lebt“ gestrichen wurden.<sup>16</sup>

## 2. DRITTSTAATSANGEHÖRIGE

Noch bestehen keine verbindlichen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft betreffend die Niederlassung von ausländischen PartnerInnen von Nicht-EU-BürgerInnen. Der neue Artikel 63 Absatz 3 EGV sieht jedoch vor, daß innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemeinschaftliche einwanderungspolitische Maßnahmen in mehreren Bereichen, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, beschlossen werden müssen. Einwanderungspolitik wurde also von der sogenannten Dritten Säule der EU zur Ersten Säule, der EG, transferiert. Nun wird sowohl das Parlament als auch der Gerichtshof in diesem Bereich eine Rolle zu spielen haben.

Bei der Ausarbeitung dieser Maßnahmen werden sicherlich die nicht verbindliche, von den für Einwanderung zuständigen MinisterInnen der Mitgliedsstaaten am 1. Juni 1993 verabschiedete Entschließung „Harmonisierung der nationalen Politiken im Bereich der Familienzusammenführung“<sup>17</sup> sowie der am 30. Juli 1997 dem Rat vorgelegte Vorschlag der Kommission für ein „Übereinkommen zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten“<sup>18</sup> als Grundlage dienen.

Die Entschließung aus dem Jahre 1993 enthält siebzehn „Grundsätze der Politik der Mitgliedsstaaten im Bereich der Familienzusammenführung“. Diese Grundsätze sind nicht rechtlich bindend, aber die MinisterInnen sind übereingekommen, „sich zu bemühen, daß die Rechtsvorschriften ihres Landes bis zum 1. Januar 1995 mit diesen Grundsätzen in Einklang gebracht werden“ (Absatz 5 der Präambel). Die Grundsätze werden nur „auf Familienangehörige von Nicht-EG-Bürgern angewandt, die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig aufhalten und Aussicht auf Zuerkennung eines ständigen oder langfristigen Aufenthaltsrechts haben“ (Grundsatz 1). „Die Mitgliedstaaten nehmen in der Regel“ – gemäß Grundsatz 2 – „den Ehegatten des in einem Mitgliedstaat wohnhaften Drittstaatsangehörigen (d. h. eine Person, die mit ihm durch eine vom Aufnahmemitgliedstaat anerkannte Ehe verbunden ist)“ und ihre Kinder auf. Soweit „andere Familienangehörige“ betroffen sind, sehen die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit vor, „aus zwingenden Gründen, die eine Anwesenheit der betreffenden Person rechtfertigen,“ die Einreise und den Aufenthalt zu gestatten (Grundsatz 10).

Der Vorschlag der Kommission aus dem Jahre 1997 schließt unverheiratete Personen noch deutlicher aus. Gemäß Artikel 26 Absatz 1 wird ein „Ehegatte“ eines sich rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat aufhaltigen Staatsangehörigen eines Drittlandes nur dann zwecks Familienzusammenführung zugelassen, „wenn das Eheverhältnis mit den Rechtsgrundsätzen des betreffenden Mitgliedstaats vereinbar ist“. Unter den anderen Familienangehörigen würden nur unterhaltsberechtignte Verwandte in aufsteigender Linie oder Verwandte in absteigender Linie für einen Familiennachzug in Betracht kommen (Artikel 26 Absatz 3).

Der im Artikel 13 postulierte Nichtdiskriminierungsgrundsatz ist offensichtlich bisher bei der Ausarbeitung von EU-Dokumenten zur Familienzusammenführung nicht berücksichtigt worden. Dem Artikel 13 kann nunmehr eine wichtige Rolle dabei zukommen, sicherzustellen, daß die auf der Grundlage von Artikel 63 EGV zu erlassenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Einwanderung von Drittstaatsangehörigen die volle Gleichbehandlung von verheirateten, eingetragenen, unverheirateten, verschieden- und gleichgeschlechtlichen PartnerInnen von Drittstaatsangehörigen garantieren. Zugleich kann Artikel 12 EGV, der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet, dazu beitragen, die Nichtdiskriminierung zwischen EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörigen hinsichtlich ihrer Rechte auf Familienzusammenführung zu gewährleisten.<sup>19</sup>

Eine andere, aber verwandte Frage ist die Anerkennung von Flüchtlingen. Artikel 63 Absatz 1 EGV verlangt ebenfalls die Verabschiedung von gemeinschaftlichen „Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge“ innerhalb von fünf Jahren nach dem 1. Mai 1999. Am 10. Februar 1999 hat das Parlament eine „Entschließung über die Harmonisierung der den Flüchtlingsstatus ergänzenden zusätzlichen Schutzmaßnahmen in der Europäischen Union“ (Dok. A4-0450/98) verabschiedet. In Ziffer 14 schlägt das Parlament vor, „daß der zusätzliche Status (...) für Personen“ gilt, „die aus ihrem Heimatland geflohen sind und/oder nicht in dieses zurückkehren können, weil sie berechtigten Grund zu der Befürchtung haben, daß sie bei ihrer Rückkehr Opfer von Folter, sexueller oder mit der sexuellen Ausrichtung verbundener Gewalt (...) werden“. Obwohl es schwierig sein könnte, die Nichtaufnahme einer Person mit wohlbegründeter Angst vor Verfolgung aufgrund ihrer Homosexualität als *unmittelbare* Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung einzustufen, kann Artikel 13 als gewichtiges Argument dafür eingesetzt werden, daß eine solche Person in der Tat als Flüchtling anzuerkennen wäre.<sup>20</sup>

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Artikel 13 sowohl als rechtliche Grundlage als auch als politischer Anstoß zur Erweiterung und Stärkung eines der Kernelemente des Gemeinschaftsrechts dienen sollte: des freien Personenverkehrs. Dieses Recht sollte EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörigen, ungeachtet ihres Familienstands oder ihrer sexuellen Orientierung, und ihren PartnerInnen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Geschlechts, gleichermaßen garantiert werden.

## Dr. Kees Waaldijk

ist Jurist und Lektor an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leiden, Niederlande. Er lehrt Rechtsmethodik, sein Fachgebiet ist Homosexualität und Recht. Er ist Mitglied des Niederländischen Rates für Familienangelegenheiten und gehörte der von der niederländischen Regierung eingesetzten ExpertInnenkommission an, die die Regierung in der Frage der Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare beraten hat.

- <sup>1</sup> Vgl. Kees Waaldijk: *The Legal Situation in the Member States*, in: K. Waaldijk/A. Clapham (Hg.): *Homosexuality: A European Community Issue*. Verlag Martinus Nijhoff. Dordrecht/Boston/London 1993, S. 71-130; vgl. auch den regelmäßig aktualisierten *World Legal Survey* der ILGA auf <http://www.ilga.org>.
- <sup>2</sup> Vgl. Richtlinien Nr. 73/148, 75/34, 90/364, 90/365, 90/366, 93/96.
- <sup>3</sup> Dies traf allerdings auf das Vereinigte Königreich von 1985 bis 1994 zu.
- <sup>4</sup> Amtsblatt Nr. L 257/68, S. 2.
- <sup>5</sup> Rechtssache C-59/85, *Niederlande gegen Ann Florence Reed*, Slg. 1986, 1283, Randnr. 15; Hervorhebung durch den Autor.
- <sup>6</sup> Leider ist die ausschließliche Verwendung der männlichen Form in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft weitverbreitet, obwohl damit Männer und Frauen gemeint sind.
- <sup>7</sup> Gesetzesvorlage Nr. 26672, im Parlament am 8. Juli 1999 eingebracht; eine englische Übersetzung und Zusammenfassung finden sich im *Euro-Letter* vom August 1999, laufend aktualisierte Informationen zu diesem Gesetzesentwurf finden sich auch auf folgendem Website: [www.coc.nl/index.html?file=marriage](http://www.coc.nl/index.html?file=marriage).
- <sup>8</sup> Vgl. Kees Waaldijk: *Free Movement of Same-Sex Partners*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Nr. 3/1996, S. 271-285; sowie Kees Waaldijk: *La libre circulation des partenaires de même sexe*, in: Daniel Borrillo (Hg.): *Homosexualités et Droit*. Verlag Presses Universitaires de France, Paris 1999, S. 210-230.
- <sup>9</sup> D. ist Angestellter des Rates und klagte Haushaltsbeihilfe für seinen eingetragenen Partner ein. In dieser Rechtssache hat sich das Europäische Gericht erster Instanz in seinem Urteil vom 28. Januar 1999 (T-264/97) – meiner Ansicht nach zu Unrecht – geweigert, schwedisches Familienrecht im Bereich der Rechtsvorschriften für die BeamtInnen und Bediensteten der EU-Organe zu berücksichtigen.
- <sup>10</sup> Seit damals wurde wiederholt argumentiert, daß nicht verheiratete bzw. nicht eingetragene LebensgefährtInnen ebenfalls unter den Begriff „Ehegatte“ fallen sollten. Vgl.: H. C. Taschner: *Free movement of students, retired persons and other European citizens*, in: H. G. Schermers et al. (Hg.): *Free Movement of Persons in Europe*. Verlag Martinus Nijhoff. Dordrecht/Boston/London 1993, S. 427-436; H. U. Jessurun d'Oliveira: *Lesbians and Gays and the Freedom of Movement of Persons*, in: K. Waaldijk/A. Clapham, siehe Fußnote 1, S. 289-316.

- <sup>11</sup> Randnummern 12, 13 und 15 des Urteils vom 17. April 1986.
- <sup>12</sup> Vgl. M. Supperstone/D. O'Dempsey: *Immigration: The Law and Practice*. Verlag Longman, London 1994;  
A. Clapham/J. H. H. Weiler: *Lesbians and Gay Men in the European Community Legal Order*, in: K. Waaldijk/A. Clapham, siehe Fußnote 1, S. 7-69;  
N. Blake: *Family Life in Community Law: The Limits of Freedom and Dignity*, in: E. Guild (Hg.): *The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement of Persons in the European Union*. Verlag Kluwer Law International, Den Haag/Boston/London 1999, S. 7-17.
- <sup>13</sup> Vgl. z. B. das Urteil des EGMR vom 22. April 1997 in der Rechtssache *X, Y und Z gegen das Vereinigte Königreich*.
- <sup>14</sup> KOM(1998) 394 endg. – 98/0229(COD), von der Kommission am 22. Juli 1998 angenommen; ABl. Nr. C 344 vom 12. 11. 1998, S. 9.
- <sup>15</sup> Vgl. Änderungsantrag Nr. 6 zum *Hermange*-Bericht des Europäischen Parlaments, Dok. A4-0252/99.
- <sup>16</sup> Vgl. Änderungsantrag Nr. 7 zum *Hermange*-Bericht des Europäischen Parlaments, Dok. A4-0252/99.
- <sup>17</sup> SN 2828/1/93 WGI 1497 REV 1; bezüglich des vollen Wortlauts und eines Kommentars siehe: E. Guild: *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*. Verlag Kluwer Law International, Den Haag/Boston/London 1996.
- <sup>18</sup> KOM(97) 387 endg. – 97/0227 (CNS), ABl. Nr. C 337/97, S. 9; bezüglich eines Kommentars siehe: S. Peers: *Raising Minimum Standards, or Racing for the Bottom? The Commission's Proposed Migration Convention*, in: E. Guild, siehe Fußnote 12, S. 149-166.
- <sup>19</sup> Vgl. Mark Bell: *The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Nr. 1/1999, S. 5-28.
- <sup>20</sup> A. Tanca: *European Citizenship and the Rights of Lesbians and Gay Men*, in: K. Waaldijk/A. Clapham, siehe Fußnote 1, S. 267-288.



## Kapitel 5:

---

# Lobbying bei der Europäischen Union in der Praxis: Zugang zu Dokumenten

*von Madeleine de Leeuw*

Wenn die EU nun die ihr durch Artikel 13 übertragenen Zuständigkeiten umzusetzen beginnt, wird es für Lesben- und Schwulenorganisationen natürlich wichtig sein, die Entwicklungen bei der Ausarbeitung der entsprechenden Politik und beim Gesetzwerdungsprozeß genau zu verfolgen. Eine der Lehren, die aus der Regierungskonferenz 1996/97 gezogen werden können, ist, daß effizientes Lobbying davon abhängt, stets zu wissen, wie weit die Diskussionen innerhalb der EU-Organe gerade gediehen sind, was wiederum Zugang zu Informationen über den aktuellen Stand der Politikvorschläge voraussetzt. Dieses Kapitel soll eine praktische Einführung darüber sein, wie man Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union erhalten kann.

## **TRANSPARENZ UND BÜRGERNÄHE IN DEN ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN**

Transparenz und Bürgernähe in den Entscheidungsprozessen hat sich seit 1992 praktisch vom Nicht-Thema zu einer der wichtigsten Fragen der Union entwickelt. Die öffentliche Diskussion rund um die Ratifizierung des Maastricht-Vertrags, das dänische Nein und die knappe Mehrheit in Frankreich bei den Referenda über diesen Vertrag hatten deutlich gemacht, daß sich die BürgerInnen von der Union und ihren Entscheidungsprozessen entfremdet fühlten und ihr Vertrauen in sie verloren hatten.

Den Mitgliedsstaaten wurde bewußt, daß sie ohne die Zustimmung der BürgerInnen den Integrationsprozeß nicht weiter vorantreiben können. Deshalb muß die Union näher zu den BürgerInnen gebracht werden. Ein Mittel, um dies zu erreichen, ist verstärkte Transparenz und Bürgernähe. Dadurch werden die Organe nicht nur demokratischer, sondern auch die Legitimität der Union in den Augen der gewöhnlichen BürgerInnen wird dadurch erhöht.

Seit 1992 haben die Organe Maßnahmen in die Wege geleitet, um die Union zu öffnen. Eine der wichtigsten davon war die Annahme des Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten im Jahr 1993.<sup>1</sup> Eine andere Maßnahme betrifft die Änderung der Geschäftsordnung des Rates, die vorsieht, daß unter näher bestimmten Umständen vom „Grundsatz der Geheimhaltung“ seiner Beratungen abgegangen und deren Inhalt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden kann. Der Beitritt der zwei nordischen Mitgliedsstaaten, die ja traditionell ein völlig transparentes Verwaltungssystem haben, im Jahr 1995 sowie die Ernennung eines Europäischen Bürgerbeauftragten haben zum Teil ebenfalls zu diesem Trend hin zu mehr Transparenz und Bürgernähe beigetragen.

Diese Frage war auch ein Hauptthema bei den Vorbereitungen zur Regierungskonferenz im Jahr 1996. Die Anerkennung der Wichtigkeit dieser Frage für die Union zeigt sich durch die Verankerung des Prinzips der Bürgernähe im Vertrag von Amsterdam. Laut des abgeänderten Artikels 1 EUV müssen „Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden“. Und erstmals ist vorgesehen, daß jeder „Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat“ das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission hat (Artikel 255 EGV). Die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dieses Rechts müssen vom Rat und vom Parlament (im Mitentscheidungsverfahren) bis 1. Mai 2001 festgelegt werden. Die Kommission bereitet zur Zeit ihren Legislativvorschlag in dieser Angelegenheit vor. Bis zur Annahme und zum Inkrafttreten der neuen Rechtsvorschriften gilt der Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten.

## DER VERHALTENSKODEX

Der Verhaltenskodex betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten ist nicht verbindlich und stellt ein Übereinkommen zwischen den beiden Organen dar, das die Verfahrensregeln für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten und die Gründe für deren eventuelle Ablehnung festlegt. Es wurde von den beiden Institutionen in separaten Beschlüssen umgesetzt. Anträge auf Zugang zu Dokumenten können daher aufgrund des jeweiligen Beschlusses gestellt werden.<sup>2</sup>

Der Kodex legt den generellen Grundsatz fest, daß die Öffentlichkeit einen möglichst umfassenden Zugang zu Kommissions- und Ratsdokumenten haben soll. Dies gilt jedoch nur für Dokumente, die von den beiden Organen erstellt worden sind, da es im Absatz 3 des Kodex heißt: „Ist der Urheber des Dokuments, das sich im Besitz eines Organs befindet, eine natürliche oder juristische Person, ein Mitgliedstaat, ein anderes Gemeinschaftsorgan oder eine andere Gemeinschaftsinstitution oder eine sonstige einzelstaatliche oder internationale Organisation, so

ist der Antrag direkt an den Urheber des Dokuments zu richten.“ Zu von der Kommission erstellten Dokumenten (interne Dokumente) zählen zum Beispiel vorbereitende Unterlagen, wie Entwürfe für Rechtsetzungsvorschläge und Zwischenberichte, oder Hintergrundinformationen, wie Memoranden oder Studien.<sup>3</sup> Zu im Rat in Umlauf befindlichen Dokumenten gehören beispielsweise vom Generalsekretariat ausgearbeitete Noten, Unterlagen des EU-Vorsitzes und zusammenfassende Protokolle.

Gemäß dem Kodex kann jede/r (schriftlich) einen Antrag auf Zugang zu einem Dokument stellen, ohne sein bzw. ihr Interesse an dem Dokument begründen zu müssen. Solche Anträge müssen innerhalb eines Monats beantwortet werden.<sup>4</sup> Falls dem Antrag stattgegeben wird, kann der/die AntragstellerIn das Dokument entweder an Ort und Stelle persönlich einsehen oder eine Kopie zugesandt erhalten. Während es der Kommission freigestellt ist, die Kosten für die Kopien der Dokumente in Rechnung zu stellen, sind sie für den Rat festgelegt. Bei diesem beläuft sich die Gebühr auf 10 Euro plus 0,036 pro Seite, wenn die Anzahl der zu kopierenden Seiten 30 übersteigt.<sup>5</sup>

Falls ein Antrag abgelehnt wird, wird der/die AntragstellerIn über die Gründe der Ablehnung informiert und hat dann ein Monat Zeit, einen sogenannten „Zweit Antrag“ zur Überprüfung dieser Entscheidung zu stellen. Bei der Kommission werden Erstanträge auf Zugang zu Dokumenten von der zuständigen Generaldirektion oder Abteilung geprüft, während Zweit anträge von einer Abteilung des Generalsekretariats geprüft werden. Anträge auf Zugang zu Dokumenten des Rates werden von der Generaldirektion F des Sekretariats des Rates behandelt.<sup>6</sup>

Falls der Zweit Antrag abgelehnt wird, kann der/die AntragstellerIn – unter den in den Artikeln 195 bzw. 230 EGV angeführten Voraussetzungen – innerhalb eines Monats eine Beschwerde an den Bürgerbeauftragten richten bzw. Klage beim Gerichtshof erheben. Die Beschwerde an den Bürgerbeauftragten hat den Vorteil, daß sie einfach und kostenfrei ist.

Der Kodex sieht zwei Kategorien von Ausnahmen vom Grundsatz des „möglichst umfassenden Zugangs“ vor. Erstere legt fest, daß die Organe den Zugang zu jeglichem Dokument ablehnen *werden*, wenn dadurch gefährdet werden könnte:

- der Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten),
- der Schutz des einzelnen und der Privatsphäre,
- der Schutz des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses,
- der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft,
- die Wahrung der Vertraulichkeit, die von der natürlichen oder juristischen Person, die die Informationen zur Verfügung gestellt hat, beantragt wurde oder aufgrund der Rechtsvorschriften des die Informationen bereitstellenden Mitgliedsstaats erforderlich ist.

Da diese Ausnahmen verbindlich sind, müssen die Organe den Zugang zu Dokumenten unter diesen Umständen verweigern.<sup>7</sup>

Die zweite Kategorie von Ausnahmen sieht vor, daß die beiden Organe den Zugang zu Dokumenten verwehren *können*, „um den Schutz des Interesses des Organs in bezug auf die Geheimhaltung seiner Beratungen zu gewährleisten“. Dadurch bleibt es dem Ermessen der Institution überlassen, ob sie einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten über ihre Beratungen ablehnt oder nicht. In der Rechtssache *Carvel*<sup>8</sup> hat jedoch der Gerichtshof festgestellt, daß die Organe nichtsdestoweniger bei ihren Ermessensentscheidungen die Interessen der BürgerInnen, Zugang zu Dokumenten zu erhalten, gegen ihre eigenen Interessen an einer Geheimhaltung ihrer Erörterungen abwägen müssen. In der Rechtssache *Carvel* hatte der Rat den Zugang zu den Protokollen und Unterlagen verschiedener Ratstreffen automatisch verweigert und dies einfach damit begründet, daß sich diese Dokumente auf seine Beratungen beziehen würden. Der Gerichtshof erklärte diese automatische Ablehnung für nichtig, da der Rat seiner Verpflichtung nach Abwägung der verschiedenen Interessen nicht nachgekommen war.

## DIE KOMMISSION UMGEBENDE AUSSCHÜSSE

Es gibt zwei Arten von Ausschüssen, die die Kommission umgeben: jene, die die Kommission selbst einsetzt, und jene, die vom Rat eingesetzt werden.

Zur ersten Kategorie zählen die vielen BeraterInnen- und ExpertInnengruppen, die die Kommission bei ihrer Tätigkeit und bei der Formulierung von Politikinitiativen unterstützen. Was die Regeln für den Zugang zu Dokumenten betrifft, so betrachtet die Kommission diese Ausschüsse als Teil der Kommission. Die Dokumente dieser Ausschüsse stellen daher Kommissionsdokumente dar, für die der Verhaltenskodex und der Beschluß der Kommission über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gelten.

Die zweite Kategorie von Ausschüssen, die sogenannten Komitologie-Ausschüsse, kontrollieren und unterstützen die Kommission bei der Umsetzung von Ratsentscheidungen. Bis vor kurzem mußten Anträge auf Zugang zu Dokumenten dieser Ausschüsse (z. B. Kurzniederschriften und interne Geschäftsordnung der Ausschüsse) an den betreffenden Ausschuß direkt gerichtet werden, was damit begründet wurde, daß es sich dabei um keine Dokumente der Kommission, sondern des jeweiligen Ausschusses handeln würde. Dies wurde nunmehr durch den neuen Beschluß geändert, der die Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse („Beschluß über das Ausschußwesen“)<sup>9</sup> festlegt und vorsieht, daß auf diese Dokumente der Verhaltenskodex und der Beschluß der Kommission über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten Anwendung finden. Überdies ist die Kommission durch diesen

Beschluß dazu verpflichtet, eine Liste der Komitologie-Ausschüsse im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* zu veröffentlichen und ein öffentlich zugängliches Verzeichnis anzulegen, das die bibliographischen Hinweise zu allen dem Parlament übermittelten Dokumenten enthält, die sich auf die Arbeit dieser Ausschüsse beziehen.

## DAS ÖFFENTLICHE REGISTER DES RATES

Seit 1999 führt der Rat ein Verzeichnis von Dokumenten, das es der Öffentlichkeit ermöglicht, gewünschte Dokumente aufzufinden. Das Verzeichnis enthält den Titel, die Referenznummer, einen Hinweis über Urheber und Empfänger zugänglicher Dokumente, das Datum, zu dem das Dokument erstellt und archiviert wurde, und gegebenenfalls das Datum der Sitzung, auf die sich das Dokument bezieht. Der Text des Dokuments ist jedoch nicht im Verzeichnis zugänglich, da der Zugang zu den angeführten Dokumenten nicht automatisch möglich ist, sondern darüber auf Basis des Beschlusses des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten entschieden wird. In diesem Register scheinen allerdings nur Dokumente auf, die seit Januar 1999 erstellt worden sind.

## ANDERE ORGANE UND INSTITUTIONEN

Aufgrund der Initiative des Europäischen Bürgerbeauftragten haben die meisten Organe und Institutionen Regelungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten getroffen, die jenen der Kommission und des Rates ähnlich sind. Anträge auf Zugang zu Dokumenten dieser Institutionen und Einrichtungen müssen an diese direkt gerichtet werden.<sup>10</sup>

### Madeleine de Leeuw

---

ist Doktorandin am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. Sie schreibt ihre Dissertation zum Thema Transparenz und Bürgernähe in den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union. Ihre Arbeit umfaßt auch eine vergleichende Studie über die diesbezügliche Situation in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich.

## EINIGE NÜTZLICHE ADRESSEN

### DER RAT

Anträge auf Zugang zu internen Ratsdokumenten können schriftlich in einer der Amtssprachen der Union an folgende Adresse gerichtet werden:

Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union  
Rue de la Loi 175  
B-1048 Brüssel  
Telefon: (32-2) 285.61.11  
Fax: (32-2) 285.73.97 oder 285.73.81.

Das Verzeichnis über die Dokumente des Rates ist auf folgendem Internet-Website zu finden:  
<http://register.consilium.eu.int>.

Richtlinien, wie man einen Antrag auf Zugang zu Ratsdokumenten stellt, sowie der Beschluß des Rates 93/731/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten sind ebenfalls im Internet abrufbar:

Man geht auf die Homepage des Rates, <http://ue.eu.int/index.htm>, klickt die Überschrift „Öffentliches Register der Ratsdokumente“ an, danach die Überschrift „Wie ist ein Antrag auf Zugang zu Ratsdokumenten zu stellen?“.

Der Rat hat auch den „Informationsleitfaden des Rates der Europäischen Union“ über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten herausgegeben. Dieser ist erhältlich beim:

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2 rue Mercier  
L-2985 Luxemburg  
Telefon: (352) 29.29-1, Fax: (352) 49.57.19.

Dieser Leitfaden enthält praktische Informationen über bestehende Informationsquellen und über die Umsetzung der Maßnahmen, die in Hinblick auf Bürgernähe und Transparenz getroffen worden sind (einschließlich Zugang zu Ratsdokumenten). Er enthält außerdem viele nützliche Adressen, z. B. jene der verschiedenen Agenturen, des Gerichtshofs, des Bürgerbeauftragten etc.

Fragen betreffend den Zugang zu Dokumenten können auch gerichtet werden an:

Frau I. Van Rooyen (Generalsekretariat):  
Telefon: (32-2) 285.63.32, Fax: (32-2) 285.63.61  
oder per E-Mail an folgende Adresse:  
[public.relations@consilium.eu.int](mailto:public.relations@consilium.eu.int).

### DIE KOMMISSION

Anträge auf Zugang zu internen Kommissionsdokumenten können schriftlich in einer der Amtssprachen der Union an folgende Adressen gerichtet werden:

Europäische Kommission  
Rue de la Loi 200  
B- 1049 Brüssel  
Telefon: (32-2) 299.11.11  
Fax: (32-2) 295.01.38

Europäische Kommission  
 Bâtiment Jean Monnet  
 Rue Alcide de Gasperi  
 L- 2920 Luxemburg  
 Telefon: (352) 43.01-1  
 Fax: (352) 43.61.24

Anträge auf Zugang zu Kommissionsdokumenten (sowie Bestellungen sämtlicher Publikationen des Amtes für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften) können auch an die Vertretungen der Kommission in den Mitgliedsstaaten bzw. an die Delegationen der Kommission in Drittländern gerichtet werden (die entsprechenden Adressen finden sich im „Leitfaden: Zugang zu den Dokumenten der Kommission“ – siehe unten).

Die Kommission hat einen „Leitfaden: Zugang zu den Dokumenten der Kommission“ veröffentlicht, in dem erklärt wird, wie man einen Antrag stellen kann. Er enthält auch den Verhaltenskodex über den Zugang der Öffent-

lichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten sowie den Beschluß der Kommission 94/90/EGKS, EG, Euratom über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten. Der Leitfaden kann vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (siehe oben) bezogen werden. Er ist aber auch im Internet abrufbar:

Man geht auf die Homepage der Kommission <http://europe.eu.int/comm/index.htm> und klickt die Überschrift „Zugang zu den Dokumenten der Kommission – Leitfaden“ an.

Weitere Informationen über den Zugang zu Kommissionsdokumenten sind auch bei folgender Adresse erhältlich:

Generalsekretariat der Europäischen Kommission  
 Referat SG/C/2 “Bürgernahe Aktionen 1“  
 N-9, 2/11  
 Rue de la Loi 200  
 B-1049 Brüssel.

- 1 Verhaltenskodex (93/730/EG), ABl. Nr. L 340 vom 31. 12. 1993, S. 41, gebilligt am 6. Dezember 1993.
- 2 Beschluß des Rates 93/731/EG vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, ABl. Nr. L 340 vom 31. 12. 1993, S. 43; Beschluß der Kommission 94/90/EGKS, EG, Euratom vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten, ABl. Nr. L 46/94, S. 58. Der

Beschluß der Kommission stellt im Artikel 1 fest, daß der Verhaltenskodex angenommen wird, und legt darüber hinaus die Verfahrensregeln für die Erledigung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten fest. Der Rat hingegen hat in seinem Beschluß im wesentlichen die Regeln und Bedingungen des Verhaltenskodex – mit einigen Abänderungen – übernommen.

- 3 Vgl. „Leitfaden – Zugang zu den Dokumenten der Kommission“, S. 15.

- 4 Die Frist für die Beantwortung eines Erstantrags und eines Zweittrags durch den Rat kann in Ausnahmefällen um ein Monat verlängert werden; vgl. Beschluß des Rates 96/705/EG vom 6. Dezember 1996 über die Änderung des Beschlusses des Rates 93/731/EG, ABl. Nr. L 325 vom 12. 12. 1996, S. 19.
- 5 Beschluß der Kommission vom 19. September 1996 über die Änderung des Beschlusses 94/90/EGKS, EG, Euratom vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten; vgl. Beschluß des Generalsekretärs des Rates vom 27. Februar 1996 über Gebühren im Rahmen des Zugangs der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (ABl. Nr. C 74 vom 14. 3. 1996, S. 3).
- 6 Antworten auf Zweittrags werden vom Generalsekretär ausgearbeitet, darüber entschieden wird aber von der Gruppe „Information“, einer der ständigen Arbeitsgruppen, die die Arbeit des Rates vorbereiten.
- 7 Vgl. zum Beispiel die Rechtssache *WWF*, in der das Gericht erster Instanz entschied, daß der Zugang zu Dokumenten über Ermittlungen, die zu gerichtlichen Verfahren führen könnten, unter dem Titel des Schutzes des öffentlichen Interesses verwehrt werden muß, um die Vertraulichkeit zu schützen, die die Mitgliedsstaaten unter diesen Umständen von der Kommission erwarten dürfen. Rechtssache T-105/95 *WWF UK gegen Kommission*, Slg. 1997, II-313.
- 8 Vgl. Rechtssache T-194/94, *John Carvel und Guardian Newspaper gegen Rat*, Slg. 1995, II-2765.
- 9 Beschluß des Rates 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. Nr. L 184 vom 17. 7. 1999, S. 23.
- 10 Beschluß des Europäischen Parlaments 97/632/EGKS, EG, Euratom vom 10. Juli 1997 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, ABl. Nr. L 263 vom 25. 9. 1997, S. 27;
- Beschluß Nr. 9/97 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Verwaltungsdokumenten des Europäischen Währungsinstituts (EWI), ABl. Nr. L 90 vom 25. 3. 1998, S. 43;
- Beschluß Nr. 18/97 über interne Vorschriften zur Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu den im Besitz des Rechnungshofes befindlichen Dokumenten, ABl. Nr. C 295 vom 23. 9. 1998, S. 1;
- Bestimmungen der Europäischen Investitionsbank betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Unterlagen der Bank, ABl. Nr. C 243 vom 9. 8. 1997, S. 13;
- Beschluß des Wirtschafts- und Sozialausschusses betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des WSA, ABl. Nr. L 339 vom 10. 12. 1997, S. 18;
- Beschluß des Ausschusses der Regionen vom 17. September 1997 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Ausschusses der Regionen, ABl. Nr. L 351 vom 23. 12. 1997, S. 70;
- Beschluß des Vorstands über den Zugang zu Dokumenten der Europäischen Stiftung für Berufsbildung, ABl. Nr. C 369 vom 6. 12. 1997, S. 10;
- Beschluß vom 21. März 1997 über den öffentlichen Zugriff auf Dokumente der Europäischen Umweltagentur, ABl. Nr. C 282 vom 18. 9. 1997, S. 5;
- Das Europäische Zentrum für Förderung der Berufsbildung sowie die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht haben die Vorschriften der Kommission über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten übernommen;
- Regeln des Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union betreffend Zugang zu den Dokumenten des Übersetzungszentrums, ABl. Nr. C 46 vom 11. 2. 1998, S. 5;
- Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hat am 21. November 1997 Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu Gründungsdokumenten verabschiedet (wurden nicht im *Amtsblatt* veröffentlicht).
- Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat noch keine derartigen Regelungen getroffen. Adressen dieser Institutionen finden sich auch im *Informationsleitfaden des Rates* (siehe S. 62) und auf dem Internet-Website: <http://europa.eu.int/en/agencies.html>.



## Kapitel 6:

# Nach Amsterdam

von Jackie Lewis, Alberto Volpato  
und Kurt Krickler

*Der neue Vertrag unterstreicht die Kompetenz der Europäischen Union, die Gleichberechtigung zu fördern, die Grundrechte zu gewährleisten und die Diskriminierung zu bekämpfen.*

Sozialpolitisches Aktionsprogramm 1998-2000

Die Aktionsmöglichkeiten, die der Vertrag von Amsterdam der EU in den Bereichen Antidiskriminierung, Menschenrechte und Sozialpolitik eröffnet, sind in den vorherigen Kapiteln dargestellt worden. Es ist dabei augenscheinlich geworden, daß die neuen Bestimmungen trotz ihrer Beschränkungen eine Verbesserung jener Grundlagen darstellen, auf denen weitere Fortschritte beim Aufbau eines echten sozialen Europas erzielt werden können.

ILGA-Europa und andere mit Gleichstellungsfragen und Menschenrechten befaßte Organisationen setzen sich daher dafür ein, daß aus diesen neuen Chancen das Bestmögliche gemacht wird. Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Entwicklungen, die sich seit der Einigung über den Amsterdamer Vertrag im Bereich der Umsetzung des Artikels 13 ergeben haben, mit den Diskussionen über die Grundrechte, den Entwicklungen in der Sozialpolitik sowie mit der bisher erfolgten Lobbyarbeit.

Diese Entwicklungen sind natürlich nicht isoliert zu sehen – der fortschreitende Prozeß immer stärkerer Integration, die Verhandlungen über die Erweiterung der Union und die Vorbereitungen auf die nächste Regierungskonferenz, die Anfang des Jahres 2000 beginnen wird, sind Teil jenes Hintergrunds, vor dem Organisationen wie ILGA-Europa ihre Strategien und Forderungen entwickeln müssen. Dieses Kapitel präsentiert daher die Vorschläge der ILGA-Europa für Aktivitäten auf EU-Ebene – auf der Basis der bestehenden Vertragsbestimmungen – zur Bekämpfung rechtlicher und gesellschaftlicher Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung als integralen Bestandteil einer Politik, die die Gleichbehandlung aller fördert. Darüber hinaus präsentiert dieses Kapitel als Beitrag zur bereits begonnenen Diskussion die entsprechenden Vorschläge und Forderungen in Hinblick auf künftige Änderungen der Verträge.

# 1. WAS BISHER GESCHAH

## A. ARTIKEL 13

Die **Kommission** und die **Mitgliedsstaaten** haben bereits kurz nach Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrags im Oktober 1997 damit begonnen, den Boden für Vorschläge für die Umsetzung des Artikels 13 aufzubereiten. Eine **Arbeitsgruppe hochrangiger BeamtInnen** über Nichtdiskriminierung bestehend aus VertreterInnen aller Mitgliedsstaaten hat sich gebildet. 1998 haben die britische und österreichische Ratspräsidentschaft gemeinsam mit der Kommission informelle Treffen dieser Arbeitsgruppe organisiert, um mögliche Maßnahmen auf Grundlage des Artikels 13 zu erörtern.

Eine der Hauptaufgaben dieser Arbeitsgruppe war es, sich einen detaillierten Überblick über bestehende nationale Antidiskriminierungsgesetzgebung zu verschaffen. Diese Bestandsaufnahme resultierte in Stellungnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten zu derartigen Rechtsvorschriften und relevanten Mängeln auf nationaler Ebene. Der Beitrag dieser Arbeitsgruppe hat wohl auch die schließlich von der Kommission vorgelegten Vorschläge für künftige Maßnahmen nicht unwesentlich beeinflusst.

Im April 1998 hat die Kommission in ihrem Sozialpolitischen Aktionsprogramm 1998-2000 angekündigt, „eine breit angelegte Diskussion über die Anwendung von Artikel 13 (...) zu eröffnen“. Das Sozialpolitische Aktionsprogramm, das die Pläne der Kommission für die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik im betreffenden Zeitraum darlegt, wurde von der für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten zuständigen Generaldirektion (GD V) ausgearbeitet. Auf dem 2. Europäischen Forum für Sozialpolitik im Juni 1998, das von der GD V veranstaltet wurde, sprachen sich viele TeilnehmerInnen, insbesondere VertreterInnen nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), der Plattform europäischer Sozial-NGOs und des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) vehement für eine frühe und wirksame Umsetzung des Artikels 13 aus.

Allerdings fand bis zu der von der GD V im Dezember 1998 in Wien organisierten Konferenz, an der VertreterInnen von sozialen und Menschenrechts-NGOs, darunter ILGA-Europa, teilnahmen, keine wirkliche Diskussion mit den NGOs über mögliche Maßnahmen zur Umsetzung des Artikels 13 statt. Auf dieser Tagung kündigte der damalige Sozialkommissar Pádraig Flynn seine Vorschläge für ein aus drei Teilen bestehendes Maßnahmen-„Paket“ an (vgl. Kapitel 3).

Mitte März 1999 trat jedoch die Kommission zurück. Obwohl Kommissionsmitglied Flynn seine Dienststellen angewiesen hatte, mit den Vorbereitungen für konkrete Vorschläge der Kommission fortzufahren, war klar, daß dem Rat erst nach der Ernennung der neuen Kommission Vorschläge vorgelegt würden. Das hat den ganzen Prozeß natürlich verzögert.

Die für die Ausarbeitung der Kommissionsvorschläge zuständige GD V hat eine **Arbeitsgruppe über Nichtdiskriminierung** als Follow-up zum Europäischen Forum für Sozialpolitik einberufen, in der die erwähnte Plattform sowie die Sozialpartnerverbände (EGB, UNICE und CEEP) vertreten sind. Auf der ersten Sitzung im März 1999 wurde der allgemeine Ansatz des dreiteiligen Pakets erörtert. Für die zweite Sitzung im Mai hat die GD V – zum erstenmal – ausführliche „Diskussionspapiere“ präsentiert, in denen der Inhalt der drei Maßnahmen des Pakets erläutert wird (vgl. Kapitel 3). ILGA-Europa nahm an beiden Sitzungen als eine der VertreterInnen der Plattform teil.

Das **Europäische Parlament** begann mit seinen Aktivitäten zu Artikel 13 ebenfalls bald nach der Unterzeichnung des Vertrags. Im Oktober 1997 gründeten Mitglieder des Europa-Parlaments (MdEP) die **Intergruppe für die Gleichberechtigung von Schwulen und Lesben**, die in der Folge ILGA-Europa zur Teilnahme an ihren monatlichen Sitzungen einlud. Eine Intergruppe ist ein Forum, in dem Abgeordnete verschiedener politischer Fraktionen darüber diskutieren, wie sie ein bestimmtes Thema oder Anliegen auf EU-Ebene gemeinsam vorantreiben können, wobei sie ExpertInnen, VertreterInnen der Mitgliedsstaaten und MitarbeiterInnen der EU-Organe zu den Sitzungen einladen können. Outi Ojala, finnische Abgeordnete der Konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke war bis zum März 1999 Vorsitzende dieser Intergruppe.

Die Umsetzung des Artikels 13 war auch eines der Hauptthemen, mit denen sich die Intergruppe befaßte. Im Januar 1998 nahm Kommissar Pádraig Flynn an ihrer Sitzung teil, um über die Pläne der Kommission zu referieren. Im Laufe des Jahres waren VertreterInnen des britischen und österreichischen Ratsvorsitzes, die auch Mitglieder der vorhin erwähnten Arbeitsgruppe hochrangiger BeamtInnen waren, sowie eine Vertreterin der GD V ebenfalls Gäste in den Sitzungen der Intergruppe.

Im Juli 1998 führte eine gemeinsame Sitzung mit den beiden Intergruppen, die sich mit Fragen von Behinderung bzw. des Alters beschäftigen, zu einem gemeinsamen Positionspapier über die Umsetzung des Artikels 13. Eine weitere gemeinsame Sitzung der drei Intergruppen fand im April 1999 statt, an der auch VertreterInnen der Kommission und von NGOs teilnahmen, um das von Kommissar Flynn präsentierte Maßnahmenpaket sowie mögliche Strategien für koordinierte Lobbyingaktivitäten zu diskutieren.

Im März 1999 hat der **Ausschuß für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten** des Parlaments das Arbeitsdokument „Ein Aktionsrahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung auf EU-Ebene auf der Grundlage von Artikel 13 des Vertrags von Amsterdam“ angenommen. In diesem von der stellvertretenden Vorsitzenden Outi Ojala und dem Vorsitzenden Stephen Hughes als Berichterstatter verfaßten Dokument werden detaillierte Vorschläge für Maßnahmen durch den Rat, die Kommission und die Mitgliedsstaaten präsentiert. Dieses Dokument wurde jedoch nicht im Plenum des Parlaments behandelt. Eine Verabschiedung durch das Plenum hätte ihm mehr Gewicht verliehen.

Breiter Tenor der Diskussionen in all diesen Foren – dem Sozialausschuß, den Intergruppen, den Konsultationssitzungen mit der Plattform – war und ist, daß das dreiteilige Maßnahmenpaket zwar begrüßt, aber als nicht weitreichend genug angesehen wird.

Bei vielen Gelegenheiten wurde besonders der Ansatz kritisiert, eine „vertikale“ Richtlinie in Bereichen außerhalb der Beschäftigung vorzuschlagen, da dadurch verschiedene Schutzniveaus für die einzelnen im Artikel 13 angeführten Gründe geschaffen würden, was an sich bereits wieder diskriminierend wäre. Dieser Standpunkt ist jedoch bisher von der Kommission fast völlig ignoriert worden; die einzige Anregung, die offenkundig aufgegriffen worden ist, ist die Anerkennung der Notwendigkeit, auch Fragen der Mehrfachdiskriminierung anzusprechen. Die Auffassung der Kommission, wie sie durch die GD V in den Sitzungen der Arbeitsgruppe mit der Plattform und den Sozialpartnern zum Ausdruck kam, ist, daß eine solche Vorgangsweise die beste Chance habe, die Hürde der Einstimmigkeit im Rat zu überwinden.

Überdies hat auch die **Plattform** ein Forum für weiterführende Diskussionen zwischen ihren Mitgliedern über die Umsetzung des Artikels 13 und eine gemeinsame Lobbyingstrategie für eine effektive und umfassende Durchsetzung von Maßnahmen geboten. ILGA-Europa ist in der Arbeitsgruppe der Plattform vertreten, die sich gebildet hat, um diese Fragen zu diskutieren und eine gemeinsame Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission vorzubereiten. Diese soll im September 1999 der GD V übermittelt werden.

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) unterstützt das Arbeitsdokument des EP-Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten voll inhaltlich. Er hat den Arbeitgebervertretern im Komitee für sozialen Dialog auch vorgeschlagen, die Artikel 13 und 141 (Gleichstellung/Chancengleichheit für Frauen und Männer) zum Diskussionsgegenstand für eine möglichen Empfehlung zu machen. Die Arbeitgeber haben daraufhin ein gemeinsames Seminar vorgeschlagen, ohne sich jedoch zu Verhandlungen darüber zu verpflichten.

## B. GRUNDRECHTE

Die Diskussion über die Grundrechte in der EU, die 1996 durch den Bericht des Komitees der Weisen sowie die Erörterungen seiner Empfehlungen auf dem 1. Europäischen Forum für Sozialpolitik eingeleitet wurde, ist ebenfalls weitergeführt worden. Die Kommission hat ihre Absicht bekundet, diese Debatte voranzutreiben und sich dabei auf den Bericht des Komitees der Weisen und ihr Sozialpolitisches Aktionsprogramm zu stützen. Sie hat auch eine hochrangige ExpertInnengruppe eingesetzt, in der Professor Simitis den Vorsitz führte. Sie sollte den Status der Grundrechte in den Verträgen nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags analysieren und die Möglichkeit prüfen, bei der nächsten Revision der Verträge einen Grundrechtskatalog in diese aufzunehmen.

Der Bericht der ExpertInnengruppe – „Die Grundrechte in der Europäischen Union verbürgen: Zeit zum Handeln“ – wurde im Februar 1999 veröffentlicht und enthält spezifische Empfehlungen zur Aufnahme von garantierten Rechten in die Verträge. Beim Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 wurde vereinbart, die Ausarbeitung einer solchen Charta der Grundrechte, die im Zuge der nächsten Regierungskonferenz im Jahr 2000 zu diskutieren ist, in Angriff zu nehmen. Der Text dieser Charta soll dann auf dem Europäischen Ratstreffen in Paris in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 zur Entscheidung vorliegen.

Die Plattform und der EGB nutzten die Gelegenheit des 2. Europäischen Forums für Sozialpolitik im Juni 1998, eine Kampagne für einen Grundrechtskatalog der EU zu lancieren. Die Kampagne zielt darauf ab, breitestmögliche Unterstützung für die Aufnahme einer Charta in die Verträge zu erreichen und eine breite Debatte ihrer Inhalte anzuknüpfen.

## C. ANDERE ENTWICKLUNGEN

Das Sozialpolitische Aktionsprogramm für 1998-2000 legt den Rahmen der Kommission für die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik unter drei Schwerpunkten fest: Arbeitsplätze, Fähigkeiten und Mobilität; eine sich verändernde Arbeitswelt; eine Gesellschaft ohne Ausgrenzung. Das Sozialpolitische Aktionsprogramm legt einen wichtigen Schwerpunkt auf Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung, und viele von ihnen spiegeln die „vier Säulen“ der beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 wider: Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit, wobei letztere in erster Linie auf Geschlechterdiskriminierung abzielt. Der Abschnitt im Sozialpolitischen Aktionsprogramm über „eine Gesellschaft, die keine Ausgrenzung zulässt“ formuliert jedoch breite Ziele in bezug auf die Verwirklichung der Gleichberechtigung, die Bekämpfung von Diskriminierung, die Förderung der sozialen Eingliederung und die Verbesserung des Sozialschutzes.

In ihrer Stellungnahme hat die Plattform festgehalten, daß die Schwerpunktsetzung auf die Beschäftigung nicht den Umstand verschleiern dürfe, daß Sozialpolitik nicht nur ArbeitnehmerInnen betrifft, sondern viel weitreichender jeden Menschen vor, während und nach dem Arbeitsleben, es also um umfassendere soziale Rechte gehe. Die Plattform forderte konkrete Vorschläge für die Bekämpfung von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung und betonte, daß das „Mainstreaming“ der Chancengleichheit breiter angelegt werden und alle Bevölkerungsgruppen mit einschließen müsse. Die Plattform wird sich weiterhin für die Umsetzung dieser Politiken einsetzen.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999, die vom Europäischen Rat in Wien im Dezember 1998 gebilligt wurden, basieren auf derselben Vier-Säulen-Struktur, allerdings wurde der Säule „Beschäftigungsfähigkeit“ das neue Ziel hinzugefügt, „den Bedürfnissen behinderter

Menschen, ethnischer Minderheiten und anderer Gruppen und Einzelpersonen, die gegebenenfalls benachteiligt sind, besondere Aufmerksamkeit [zu] schenken“. Es wurde außerdem vereinbart, bei der Umsetzung der Leitlinien in allen vier Säulen einen Gender-Mainstreaming-Ansatz zugrunde zu legen. Beim Europäischen Rat in Helsinki im Dezember 1999 sollen die nationalen Aktionspläne evaluiert und die Leitlinien überprüft werden.

Seit langem ist man sich auch darüber im klaren, daß die zukünftige Erweiterung der EU weitere Änderungen der Verträge erforderlich machen wird. Der Amsterdamer Vertrag behandelt viele Aspekte der institutionellen Reformen, die ursprünglich auf der Tagesordnung der Regierungskonferenz standen, nicht, sieht aber vor, daß eine neue Regierungskonferenz zur Revision der Verträge stattfinden muß, bevor die Zahl der Mitgliedsstaaten mehr als 20 erreicht. Da sich elf Staaten zur Zeit aktiv auf eine Mitgliedschaft vorbereiten, muß auch sichergestellt werden, daß Nichtdiskriminierung im Sinne des Artikels 13 sowie die Menschenrechte – nach Amsterdam eindeutig Teil des „Acquis communautaire“, des Gesamtbestands an EU-Rechtsvorschriften, und damit Teil der Beitrittsverpflichtungen – im Vorbereitungsprozeß für die Aufnahme dieser Staaten in die EU berücksichtigt werden.

## 2. LOBBYING-AKTIVITÄTEN DER ILGA-EUROPA

### A. AKTIVITÄTEN BIS DATO

**ILGA-Europa** hat sich durch Lobbying-Aktivitäten gegenüber der Kommission, dem Europa-Parlament und den Mitgliedsstaaten für eine rasche und umfassende Umsetzung des Artikels 13 eingesetzt. Zu diesen Aktivitäten zählten:

- Briefe Anfang 1998 an die AußenministerInnen der Mitgliedsstaaten, in denen auf die Notwendigkeit hingewiesen wurde, daß Maßnahmen auf der Basis des Artikels 13 Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung mit einschließen müssen
- Briefe an alle Mitglieder der Arbeitsgruppe hochrangiger BeamtInnen, mit denen ein Exemplar des ILGA-Europa-Berichts „Gleichstellung für Lesben und Schwule“ übersandt wurde
- Gespräche mit Vertretern des österreichischen Ratsvorsitzes in Wien im Juli 1998 und der deutschen Ratspräsidentschaft in Bonn im Mai 1999
- Unterstützung der administrativen Arbeit der Intergruppe, aktive Beteiligung an den Diskussionen und Teilnahme an den gemeinsamen Sitzungen mit den Intergruppen „Behinderte Menschen“ und „Alter“

- aktive Mitarbeit in der Plattform europäischer Sozial-NGOs und Teilnahme an den Diskussionen über die Bekämpfung von Diskriminierung und verwandte Fragen, u. a. an der Ausformulierung der Stellungnahme der Plattform zu den Diskussionspapieren der GD V über die Umsetzung des Artikels 13
- Teilnahme an vielen Treffen und Ereignissen auf nationaler und EU-Ebene.

ILGA-Europa begrüßt die Vorschläge für eine horizontale Richtlinie über ein Diskriminierungsverbot in Beschäftigung und Beruf und für ein mehrjähriges Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierung, die beide alle im Artikel 13 angeführten Gründe umfassen. ILGA-Europa ist jedoch darüber enttäuscht, daß der Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie über ein Diskriminierungsverbot in anderen Bereichen als Beschäftigung sich ausschließlich auf einen der im Artikel 13 genannten Gründe beschränkt. Durch dieses Versäumnis, die Notwendigkeit der Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung anzusprechen, verabsäumt es die Kommission, die Grundsätze der Gleichbehandlung und Menschenrechte zu fördern – was eines ihrer erklärten Ziele bei den beiden anderen Maßnahmen des Pakets ist.

ILGA-Europa hat daher darauf gedrängt, die vorgeschlagene Richtlinie in den Bereichen außerhalb der Beschäftigung auf alle im Artikel 13 erwähnten Gründe auszuweiten. Dieser Standpunkt wurde der GD V anlässlich eines Treffens mit ihrer stellvertretenden Generaldirektorin Odile Quintin im April 1999 übermittelt.

## B. ZUKÜNFTIGE AKTIVITÄTEN

ILGA-Europa wird in Zusammenarbeit mit ihren Mitgliedsorganisationen das Lobbying bei der Europäischen Kommission, beim Europäischen Parlament und gegenüber den Mitgliedsstaaten in Hinblick auf die umfassende Umsetzung des Artikels 13 und der anderen Möglichkeiten, die der Amsterdamer Vertrag bietet, fortsetzen. Die detaillierten Empfehlungen der ILGA-Europa dazu werden weiter unten dargelegt. ILGA-Europa wird die Gründung einer Intergruppe für die Gleichstellung von Schwulen und Lesben in der neuen Parlamentsperiode aktiv unterstützen.

ILGA-Europa wird auch die Kampagne für die Aufnahme einer Charta der Grundrechte in die Verträge weiter unterstützen und sich für die ausdrückliche Aufnahme des Rechts auf Gleichbehandlung aus allen Gründen in eine solche Charta einsetzen.

ILGA-Europa wird ebenfalls weiterhin in der Plattform europäischer Sozial-NGOs aktiv daran mitarbeiten, Solidarität aufzubauen und Gerechtigkeit und Chancengleichheit für alle zu erreichen.

Die AutorInnenhinweise finden sich aus Platzgründen auf Seite 75.

# EMPFEHLUNGEN

Diese Empfehlungen unterteilen sich in Empfehlungen für Aktionen auf Grundlage des Vertrags von Amsterdam, der nunmehr in Kraft ist, und Empfehlungen in Zusammenhang mit der nächsten Regierungskonferenz.

## 1. AKTIONEN AUF GRUNDLAGE DER BESTEHENDEN VERTRAGSBESTIMMUNGEN

### A. DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION

**Die Europäische Kommission möge**

- bis Ende 1999 Vorschläge für legislative Maßnahmen verabschieden, um Diskriminierung aufgrund aller im Artikel 13 genannten Gründe (außer dies ist durch bestehendes Gemeinschaftsrecht bereits erfolgt) in allen Zuständigkeitsbereichen der Union zu verbieten
- sicherstellen, daß diese Vorschläge
  - sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierung sowie Belästigung abdecken
  - vorsehen, daß geeignete und wirksame Verfahren einzurichten sind, um es Personen, die sich als Opfer von Diskriminierung fühlen, zu ermöglichen, dagegen vorzugehen, wozu die Beweislastumkehr, die Ernennung von Ombudspersonen bzw. die Einrichtung von Antidiskriminierungsbehörden auf nationaler Ebene und Maßnahmen zum Schutz vor nachteiligen Folgen einer Beschwerde („Viktimisierung“) sowie die Möglichkeit von Verbandsklagen gehören
  - das Verbot der Ungleichbehandlung von verschieden- und gleichgeschlechtlichen PartnerInnen beinhalten
- – wie bereits ins Auge gefaßt – einen Vorschlag für ein mehrjähriges Programm zur Förderung von Projekten, die sich der Bekämpfung von Diskriminierung aus allen in Artikel 13 genannten Gründen widmen, zu verabschieden
- bei allen ihren Initiativen einen Ansatz wählen, der den Grundsatz der Gleichbehandlung aller fördert, wozu
  - die Einfügung von Antidiskriminierungsklauseln in EU-Rechtsetzungsvorschläge sowie



- geeignete Mechanismen zählen, um in allen relevanten Programmen und Initiativen der Gemeinschaft die Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, des Alter oder einer Behinderung als Querschnittsmaterie zu behandeln („Mainstreaming“), wie dies bereits für Diskriminierung aufgrund des Geschlechts der Fall ist
- in ihre Vorschläge den Standpunkt des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments aufnehmen, der nationale Aktionspläne und regelmäßige Berichte der Kommission über Fortschritte in diesem Bereich verlangt
- die Ziele des Pfeilers „Chancengleichheit“ der beschäftigungspolitischen Leitlinien um die Förderung der Chancengleichheit und antidiskriminatorischer Praktiken in Verbindung mit allen in Artikel 13 genannten Gründen erweitern
- die Bekämpfung von Diskriminierung aus allen Gründen über alle Ziele der beschäftigungspolitischen Leitlinien hinweg zu einer Querschnittsmaterie machen
- das Mandat der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit um die Beobachtung von Diskriminierung aufgrund aller im Artikel 13 angeführten Gründe erweitern
- sich der Unterstützung durch Komitees von VertreterInnen der Mitgliedsstaaten sowie Komitees von ExpertInnen im Bereich der Diskriminierung aus den verschiedenen in Artikel 13 aufgelisteten Gründe versichern
- eine angemessene Konsultation repräsentativer europäischer nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), die in den mit Artikel 13 in Zusammenhang stehenden Bereichen engagiert sind, und der Plattform europäischer Sozial-NGOs während aller Phasen der Implementierung des Artikels 13 sicherstellen und in diesem Zusammenhang den Meinungs Austausch zwischen den NGOs und relevanten Komitees des Rates und der Mitgliedsstaaten fördern
- die Notwendigkeit anerkennen, daß die Gründung und/oder die kontinuierliche Tätigkeit europäischer NGOs, Verbände oder Netzwerke, die die einzelnen von den im Artikel 13 angeführten Diskriminierungsformen betroffenen Gruppen in geeigneter Weise repräsentieren, durch adäquate finanzielle Förderung durch die EU unterstützt werden müssen.

## **B. DER RAT**

**möge diese Maßnahmen rasch verabschieden.**

## C. DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

### Das Europäische Parlament möge

- die Kommission, den Rat und die Mitgliedsstaaten auffordern, die prompte und umfassende Umsetzung des Artikels 13 in Angriff zu nehmen
- im Zuge der Anhörung durch den Rat zu den oben erwähnten Maßnahmen seine Unterstützung bekunden und, falls die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen nicht umfassend genug sind und/oder sexuelle Orientierung und/oder andere Nichtdiskriminierungsgründe ausschließen, entsprechende Abänderungsvorschläge einbringen, um das umfassende Ziel und den Geist des Artikels 13 als Ausdruck des Grundprinzips der Gleichstellung zu wahren.

## D. DIE MITGLIEDSSTAATEN

### Die Mitgliedsstaaten mögen

- unverzüglich ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften anpassen und – falls nötig – Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, die im Widerspruch zum Grundsatz der Gleichbehandlung aus allen im Artikel 13 erwähnten Gründen stehen, aufheben bzw. entsprechend novellieren
- Projekte und Initiativen, die im Rahmen des mehrjährigen Aktionsprogramms entstehen, unterstützen und mit diesen zusammenarbeiten.

## E. DIE SOZIALPARTNER

### Die Sozialpartner mögen

- die Förderung der Gleichbehandlung und die Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung in allen Bereichen des sozialen Dialogs als Querschnittsmaterie verankern („Mainstreaming“)
- in ihre Kollektivvereinbarungen, einschließlich auf Gemeinschaftsebene gemäß Artikel 139 EGV geschlossener Vereinbarungen, Antidiskriminierungsklauseln (die alle Artikel-13-Gründe beinhalten) aufnehmen
- weitere Initiativen in Betracht ziehen, um bewährte Praktiken zu fördern und Diskriminierung am Arbeitsplatz und auf institutioneller Ebene zu bekämpfen.

## 2. DIE NÄCHSTE REGIERUNGSKONFERENZ

Die nächste, für das Jahr 2000 zur weiteren Revision der Verträge vorgesehene Regierungskonferenz möge Änderungen der Verträge beschließen, durch die

- die Förderung der Gleichbehandlung aus allen in Artikel 13 genannten Gründen zu einer spezifischen Aufgabe der Union wird
- eine Verpflichtung entsteht, die Förderung der Gleichbehandlung und die Eliminierung von Diskriminierung aus allen in Artikel 13 angeführten Gründen in alle Gemeinschaftspolitiken zu integrieren
- Artikel 13 so gestärkt wird, daß ihm direkte Wirkung und ein positives Recht auf Gleichbehandlung zukommt, wobei dies auf alle Personen ungeachtet des Umstands, ob sie BürgerInnen der EU sind oder nicht, Anwendung findet
- die Rolle des Europäischen Parlaments durch die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens auf die Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Antidiskriminierungsmaßnahmen gestärkt wird
- der Rat solche Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann
- eine Charta der Grundrechte aufgenommen wird, durch die allen in der Europäischen Union lebenden Personen bürgerliche, politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte garantiert werden.

**Jackie Lewis, Alberto Volpato\*  
und Kurt Krickler**

---

sind Mitglieder des ILGA-Europa-Vorstands.

\* Alberto Volpato ist auch Mitglied von *ÉGALITÉ*, der Vereinigung für lesbisch-schwule Gleichstellung in den Europäischen Institutionen. Seine – im Unterkapitel „1. Was bisher geschah“ – zum Ausdruck gebrachten Ansichten können nicht als offizielle Position der Europäischen Kommission angesehen werden.

# Weitere Informationen über die EU

## **EINIGE WICHTIGE GRÜNDUNGS- BZW. VERTRAGSDATEN**

- 1952: Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)
- 1958: Europäische Atomgemeinschaft (EAG, Euratom)
- 1958: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – Rom-Vertrag
- 1987: Die Einheitliche Europäische Akte (EEA)
- 1993: Die Europäische Union (EU) – Maastricht-Vertrag
- 1999: Vertrag von Amsterdam

Der Vertrag von Maastricht begründete die Europäische Union. Durch den Vertrag von Amsterdam wurden sowohl der Vertrag über die Europäische Union als auch der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geändert.

## **MITGLIEDSSTAATEN**

15 Mitgliedsstaaten:

- 1958: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande
- 1973: Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich
- 1981: Griechenland
- 1995: Finnland, Österreich, Schweden.

## **DIE DREI SÄULEN**

Seit dem Vertrag von Maastricht ruht die Union auf drei „Säulen“:

- 1. Säule:** die Europäische Gemeinschaft, basierend auf dem Vertrag von Rom und den nachfolgenden Vertragsrevisionen, die einen Binnenmarkt mit freiem Waren-, Personen-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr, eine Wirtschafts- und Währungsunion und gemeinsame Politiken und Maßnahmen vorsehen.

Durch den Vertrag von Amsterdam sind auch Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen zur 1. Säule gekommen.

2. **Säule:** Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), basierend auf dem Vertrag über die Europäische Union.
3. **Säule:** Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, basierend auf dem Vertrag über die Europäische Union.

## ORGANE/INSTITUTIONEN (und ihre Websites)

[Der Europäische Rat = Staats- und Regierungschefs]

Der Rat der Europäischen Union . . . . .	<a href="http://ue.eu.int/index.htm">http://ue.eu.int/index.htm</a>
Die Europäische Kommission . . . . .	<a href="http://www.europa.eu.int/">http://www.europa.eu.int/</a>
Das Europäische Parlament . . . . .	<a href="http://www.europarl.eu.int/">http://www.europarl.eu.int/</a>
Der Europäische Gerichtshof . . . . .	<a href="http://curia.eu.int/">http://curia.eu.int/</a>
Der Rechnungshof . . . . .	<a href="http://www.eca.eu.int/">http://www.eca.eu.int/</a>
Der Wirtschafts- und Sozialausschuß . . . . .	<a href="http://www.ces.eu.int/">http://www.ces.eu.int/</a>
Der Ausschuß der Regionen . . . . .	<a href="http://www.cor.eu.int/">http://www.cor.eu.int/</a>
Der Europäische Bürgerbeauftragte . . . . .	<a href="http://www.euro-ombudsman.eu.int/">http://www.euro-ombudsman.eu.int/</a>

## DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Das Europäische Parlament ist die Versammlung der direkt gewählten VertreterInnen der 370 Millionen UnionsbürgerInnen. Es gibt 626 Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP); die Sitze sind auf die Mitgliedsstaaten gemäß der Zahl ihrer EinwohnerInnen aufgeteilt.

Die Hauptaufgaben des Parlaments sind folgende:

- es befaßt sich mit den Rechtsetzungsvorschlägen der Kommission und ist mit dem Rat am Prozeß, der zur Annahme von Rechtsakten führt, durch verschiedene Verfahren (Verfahren der Mitentscheidung, der Zusammenarbeit bzw. der Konsultation u. a.) beteiligt;
- es hat die Befugnis, die Tätigkeit der Union zu überwachen, bestätigt die Ernennung der Kommission (und hat das Recht, gegen sie einen Mißtrauensantrag einzubringen), kann schriftliche und mündliche Anfragen an die Kommission und den Rat stellen;
- es teilt sich mit dem Rat die Budgethoheit, indem es über das jährliche Budget abstimmt und seine Durchführung kontrolliert.

Das Parlament ernennt auch einen Bürgerbeauftragten, der befugt ist, Beschwerden von UnionsbürgerInnen über Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft entgegen-

genzunehmen. Weiters kann es nichtständige Untersuchungsausschüsse einsetzen, die nicht nur die Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane, sondern auch die Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken durch die Mitgliedsstaaten zu prüfen befugt sind.

Der Großteil der Arbeit des Parlaments erfolgt in Ausschüssen, die Berichte zu Rechtsetzungsvorschlägen der Kommission erstellen und sie dem Plenum des Parlaments zur Debatte vorlegen. Die Ausschüsse können auch aus eigener Initiative Berichte erstellen.

## DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Der Rat der Union (der Rat, oft auch als Ministerrat bezeichnet) ist das wichtigste Entscheidungsorgan der Union. Es besteht aus den für das jeweilige Ressort zuständigen MinisterInnen der 15 Mitgliedsstaaten: auswärtige Angelegenheiten, Landwirtschaft, Industrie, Verkehr usw. Trotz der unterschiedlichen ministeriellen Zusammensetzung je nach Fachressort ist der Rat nichtsdestoweniger ein einziges Organ.

Jedes Mitgliedsland der Union führt für jeweils sechs Monate den Vorsitz im Rat. Entscheidungen werden vom Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER) vorbereitet, wobei er von Arbeitsgruppen, die aus VertreterInnen der einzelnen Regierungen bestehen, unterstützt wird. Der Rat wird zudem von einem Generalsekretariat unterstützt.

## DER EUROPÄISCHE RAT

Europäischer Rat ist die Bezeichnung für die regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten. Sie finden zweimal jährlich statt, an ihnen nimmt auch der Präsident der Kommission teil. Diese Treffen werden oft als europäische Gipfel(treffen) bezeichnet.

Der Vertrag über die Europäische Union legt fest, daß der Rat „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ gibt und „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung“ festlegt (Artikel 4).

## DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION

Die Kommission ist jenes Organ, daß die Befugnis hat, Legislativvorschläge vorzulegen; sie ist für die Durchführung, Verwaltung und Überprüfung der Politiken, Programme und Initiativen der Gemeinschaft verantwortlich. Sie ist die Hüterin der Verträge.

Die Kommission besteht aus 20 Mitgliedern (je zwei aus Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich und je einem aus allen anderen Ländern), die ihre Tätigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft ausüben.

Die Kommission wird für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt, und zwar im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedsstaaten. Ihre Ernennung bedarf der Zustimmung des Parlaments, dem sie sich vor ihrer Vereidigung einer Anhörung stellen muß.

Die Kommissionsmitglieder (auch KommissarInnen genannt) werden von einer Verwaltung unterstützt, die aus Generaldirektionen (GD) und Fachreferaten zusammengesetzt ist, die für spezifische Bereiche der Gemeinschaftspolitik zuständig und zum Großteil in Brüssel angesiedelt sind.

Die Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (GD V) trägt die Hauptverantwortung für die Sozialpolitik. Sie arbeitet die Sozialpolitischen Aktionsprogramme der Kommission aus und veröffentlicht zu verschiedenen Aspekten der Sozialpolitik Aktionspläne mit ausführlichen Arbeitsplänen für den jeweiligen Programmzeitraum.

## **DER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) ist ein beratendes Gremium, das aus VertreterInnen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie „verschiedener Gruppen“ (z. B. Landwirtschaft, VerbraucherInnenschutz, Wissenschaft und Forschung) besteht. Seine Mitglieder werden von den Regierungen der Mitgliedsstaaten nominiert und vom Rat auf vier Jahre ernannt.

Der Ausschuß muß von der Kommission in Hinblick auf Vorschläge für eine Reihe von Gemeinschaftspolitiken angehört werden. Er kann auch aus eigener Initiative Berichte erstellen.

## **DER AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Der Ausschuß der Regionen ist ein weiteres beratendes Gremium zur Unterstützung der Tätigkeit des Rates und der Kommission. Es besteht aus VertreterInnen regionaler und lokaler Gebietskörperschaften. Sie werden vom Rat auf Vorschlag der Mitgliedsstaaten auf vier Jahre ernannt. Sie üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus.

## **DER GERICHTSHOF**

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) besteht aus 15 Richtern und wird von neun Generalanwältinnen unterstützt. Sie werden im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedsstaaten auf sechs Jahre ernannt. Der Gerichtshof hat zwei Hauptaufgaben: zu prüfen, ob Rechtsakte der europäischen Organe und der Regierungen mit den Verträgen vereinbar sind, und sich zur Auslegung und Rechtsgültigkeit von Bestimmungen in gemeinschaftlichen Rechtsakten zu äußern.

Dem Gerichtshof wurde 1989 ein Gericht erster Instanz beigeordnet, das insbesondere für Rechtsstreitigkeiten im Bereich der Verwaltung der Organe und Rechtssachen, die sich aus den gemeinschaftlichen Wettbewerbsbestimmungen ergeben, zuständig ist.

## ANDERE WICHTIGE BEGRIFFE

### ARTEN DER RECHTSETZUNG

Es gibt verschiedene Arten verbindlicher Rechtsakte, die erlassen werden können: Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen (Beschlüsse). Verordnungen haben direkte Wirkung, sie gelten in allen Mitgliedsstaaten und müssen nicht in innerstaatliche Rechtsvorschriften umgesetzt werden. Richtlinien sind hinsichtlich der zu erreichenden Ziele für die Mitgliedsstaaten verbindlich, überlassen diesen jedoch die Wahl der Form und der Mittel. Sie müssen in innerstaatliches Recht umgesetzt werden, um Rechtswirkung entfalten zu können. Entscheidungen sind für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnen.

Das Parlament, der Rat und die Kommission können auch Empfehlungen und Stellungnahmen verabschieden, diese sind aber nicht bindend.

### VERFAHREN DER MITENTSCHEIDUNG

Das Mitentscheidungsverfahren (Artikel 251 EGV) wurde durch den Vertrag von Maastricht eingeführt. Es überträgt dem Parlament die Befugnis, gemeinsam mit dem Rat Rechtsakte zu erlassen. In der Praxis wurde dadurch die legislative Gewalt des Parlaments auf folgenden Gebieten gestärkt: Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen, Niederlassungsrecht, Dienstleistungen, Binnenmarkt, Bildung (Fördermaßnahmen), Gesundheitswesen (Fördermaßnahmen), VerbraucherInnenschutz, transeuropäische Netze (Leitlinien), Umwelt (allgemeine Aktionsprogramme), Kultur (Fördermaßnahmen) und Forschung (Rahmenprogramme).

In ihrem Bericht aus dem Jahre 1996 über den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens hat die Kommission vorgeschlagen, daß das Verfahren auf alle Bereiche der gemeinschaftlichen Rechtsetzung ausgedehnt werden solle.

Der Vertrag von Amsterdam hat das Mitentscheidungsverfahren vereinfacht und auf neue Bereiche, wie soziale Ausgrenzung, Gesundheitswesen und Betrugsbekämpfung ausgeweitet.

### VERFAHREN DER KONSULTATION

Bei diesem Verfahren muß der Rat das Parlament anhören und dessen Standpunkt zur Kenntnis nehmen. Er ist jedoch nicht an den Standpunkt des Parlaments gebunden, sondern nur verpflichtet, es anzuhören. Dieses Verfahren findet auch auf alle gemäß Artikel 13 zu verabschiedenden Maßnahmen Anwendung.



## REGIERUNGSKONFERENZ (RK)

Dieser Begriff beschreibt die Verhandlungen zwischen den Regierungen der Mitgliedsstaaten über die Revision der Verträge. Eine Regierungskonferenz ist für die europäische Integration von größter Bedeutung, da Änderungen der institutionellen oder rechtlichen Struktur – oder ganz einfach des Inhalts der Verträge – stets das Ergebnis von Regierungskonferenzen gewesen sind (z. B. die Einheitliche Europäische Akte oder der Vertrag über die Europäische Union).

Die Regierungskonferenz, die mit der Annahme des Vertrags von Amsterdam auf dem Europäischen Ratstreffen am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam zu Ende ging, war die sechste in der Geschichte der Gemeinschaft. Die nächste wird Anfang des Jahres 2000 beginnen.

## DIE SOZIALPARTNER

Die Sozialpartner sind die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften. Die von der Kommission für Konsultationen im Rahmen des sozialen Dialogs anerkannten Verbände sind der EGB für die ArbeitnehmerInnen sowie UNICE und CEEP für die Arbeitgeber des privaten bzw. des öffentlichen Sektors.

## DIE PLATTFORM EUROPÄISCHER SOZIAL-NGOS

Die Plattform europäischer Sozial-NGOs wurde im September 1995 gegründet, ihr gehören heute 25 europäische NGOs, Dachverbände und Netzwerke, darunter ILGA-Europa an. Die Plattform ist bestrebt, den sozialen Dialog zwischen europäischen NGOs und den Organen und Institutionen der EU zu entwickeln und zu stärken.

Die Mitgliedsorganisationen der Plattform sind entweder in bestimmten sozialen Fragen engagiert (wie etwa soziale Ausgrenzung, Armut, Gesundheitsversorgung, Obdachlosigkeit) oder vertreten die Anliegen bestimmter Gruppen (z. B. behinderter Menschen, EinwandererInnen, Arbeitsloser oder Frauen). Sie alle sind bestrebt, zum Aufbau einer stärkeren und gerechteren Gesellschaft, in Europa wie auf der ganzen Welt, beizutragen. Die Plattformmitglieder vertreten tausende Organisationen, die sich in einer breiten Palette von Aktivitäten auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene engagieren.

## DER EUROPARAT

Die Europäische Union (bzw. ihr Europäischer Rat) sollte nicht mit dem Europarat verwechselt werden, einer internationalen Organisation mit Sitz in Straßburg, der heute 41 Mitgliedsstaaten angehören. Ihre wichtigste Aufgabe ist die Stärkung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in

allen ihren Mitgliedsstaaten. Der Europarat arbeitet auch für die Bewahrung des kulturellen Erbes Europas in all seiner Vielfalt und dient als Forum zum Austausch über viele gesellschaftliche Fragen, wie soziale Ausgrenzung, Intoleranz, die Integration von EinwandererInnen, die Gefahr für das Privatleben des einzelnen durch neue Technologien und bioethische Fragen.

Der Europarat hat eine Reihe wichtiger Konventionen und Chartas verabschiedet, etwa die Europäische Menschenrechtskonvention oder die Europäische Sozialcharta, und eine Reihe von Institutionen und Gremien geschaffen.

## DIE EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTSKONVENTION

Die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) hat – erstmals in der Geschichte – ein internationales Menschenrechtssystem geschaffen. Sie ermöglicht es Einzelpersonen, zur Durchsetzung ihrer Rechte den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg anzurufen. Dieser Gerichtshof sollte nicht mit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) mit Sitz in Luxemburg verwechselt werden.

## ABKÜRZUNGEN

- ABL:** Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften  
**CEEP:** Centre européen des Entreprises publiques – Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft  
**EEA:** Einheitliche Europäische Akte  
**EG:** Europäischen Gemeinschaft(en)  
**EGB:** Europäischer Gewerkschaftsbund  
**EGMR:** Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Europarat)  
**EGV:** EG-Vertrag  
**EMRK:** Europäische Menschenrechtskonvention  
**EU:** Europäische Union  
**EuGH:** Europäischer Gerichtshof (offiziell: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften)  
**EUV:** EU-Vertrag  
**EWU:** Europäische Währungsunion  
**EP:** Europäisches Parlament  
**GASP:** Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik  
**GD:** Generaldirektion  
**MdEP:** Mitglied des Europäischen Parlaments  
**NGO:** Nichtstaatliche Organisation (im EU-Jargon auch NRO: Nichtregierungsorganisation)  
**RK:** Regierungskonferenz  
**Slg.:** Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs  
**WSA:** Wirtschafts- und Sozialausschuß  
**WWU:** Wirtschafts- und Währungsunion  
**UNICE:** Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas



## ILGA-Europa

Anfragen an ILGA-Europa können an die auf Seite 2 angeführten Adressen gerichtet werden. Nähere Informationen über/von ILGA-Europa finden sich auch auf den folgenden Websites:

<http://www.steff.suite.dk/ilgaeur.htm>

<http://www.steff.suite.dk/survey.htm>

<http://www.steff.suite.dk/partner.htm>

Der *Euro-Letter*, ein monatliches Mitteilungsblatt, das im Namen von ILGA-Europa herausgegeben wird, ist ab der Ausgabe # 30 im Internet zu finden:

<http://www.steff.suite.dk/eurolet.htm>

oder: <http://www.france.qrd.org/assocs/ilga/euroletter.html>

ILGA-Europa ist eine nicht auf Gewinn ausgerichtete Organisation. Spenden werden gerne entgegengenommen und können auf das Bankkonto von ILGA-Europa in Dänemark überwiesen werden:

Bankkonto Nummer: 1199-1-671-0571

bei der BGBank A/S, Girostrøget 1, DK-0800 Høje Tåstrup;

SWIFT-Code: BIKU DK KK

ILGA-Europa akzeptiert auch Zahlungen mittels folgender Kreditkarten: VISA, Euro/Master und JCB.

Dieser Leitfaden erscheint mit finanzieller Unterstützung der Generaldirektion X der Europäischen Kommission. Weder die Europäische Kommission noch irgendeine in ihrem Namen tätige Person kann für die Verwendung der in diesem Leitfaden enthaltenen Informationen haftbar gemacht werden.

## **Der Vertrag von Amsterdam,**

der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, stellt einen bedeutenden Meilenstein für Lesben und Schwule in der Europäischen Union dar.

Zu den durch den Vertrag herbeigeführten Änderungen zählt auch der neue Artikel 13, in dem Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung – sowie des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung und des Alters – behandelt wird. Zum erstenmal taucht damit eine ausdrückliche Erwähnung von Diskriminierung aus anderen Gründen als Geschlecht und Staatsangehörigkeit in den Verträgen auf. Dies erfolgte nach intensivem Lobbying nichtstaatlicher Organisationen, darunter der ILGA-Europa.

Artikel 13 beseitigt jeden Zweifel darüber, ob die Gemeinschaft überhaupt über die rechtliche Zuständigkeit verfügt, Rechtsvorschriften zu erlassen und Politiken festzulegen, um Diskriminierung aus den in ihm genannten Gründen zu bekämpfen. Die Frage stellt sich nunmehr, welche Maßnahmen in diesem Bereich gesetzt werden können und sollen.

Aber was bedeutet Artikel 13 eigentlich? Welche Auswirkungen hat der neue Vertrag? Welche Möglichkeiten eröffnet er für konkrete Aktionen gegen Diskriminierung?

ILGA-Europa hat diesen **Leitfaden** erstellt, um zur Diskussion dieser Fragen beizutragen und eine breitere Beteiligung daran anzuregen.