

Allgemeiner EU-Rechtsrahmen zur Gleichbehandlung

Nicola Countouris – Anwendung des EU-Antidiskriminierungsrechts – Tagung für Justizangehörige – Paris, 19.-21. Oktober 2015

n.countouris@ucl.ac.uk

Gliederung der Präsentation

1. Einführung – Gleichbehandlung und die Fragmentierung supranationaler Rechtsquellen
2. EU-Recht – der verfassungsrechtliche Wert des Grundsatzes von Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung
3. Europarat – Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung in EMRK und Sozialcharta
4. ILO und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf
5. UN-Übereinkommen – Gleichbehandlung als universeller Grundsatz
6. Wichtige gemeinsame Grundsätze
7. Verhältnis zwischen Rechtsordnungen und Verpflichtungen von Staaten – Pluralismus, Dialog oder Hierarchie?
8. Fazit

1. Einführung – Fragmentierung von Rechtsquellen

- Etwa zwei Dutzend verschiedene regionale und internationale Rechtsakte/Rechtsquellen prägen den Rechtsrahmen für die Gleichbehandlung in Europa!
 - EU-Verträge, Charta, allgemeine Grundsätze, Richtlinien
 - Instrumente des Europarats (EMRK und Sozialcharta)
 - ILO-Übereinkommen (insbesondere C-100 und C-111)
 - UN-Übereinkommen und -Pakte (mindestens fünf!)
- Welches sind ihre wichtigsten Merkmale, und in welcher Beziehung stehen sie zueinander und zu nationalen Rechtsordnungen?

2. EU-Recht – der verfassungsrechtliche Wert der Gleichbehandlung

- Vertrag (oder gleichwertig)
 - Artikel 157 AEUV – gleiches Entgelt, Gleichbehandlung und positive Maßnahmen
 - Artikel 19 AEUV – allgemeine Rechtsgrundlage
 - Artikel 8 AEUV – horizontale Bestimmung zur Geschlechtergleichstellung
 - Artikel 45 AEUV – Freizügigkeit der Arbeitnehmer
 - Artikel 20 EuGRC – Gleichheit vor dem Gesetz
 - Artikel 21 EuGRC – Allgemeines
 - Artikel 23 EuGRC – spezifische Bestimmung zur Gleichheit von Männern und Frauen
- Richtlinien
 - Richtlinie 2000/43 zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse
 - „Rahmenrichtlinie“ 2000/78 zur Gleichbehandlung
 - „Neufassungsrichtlinie“ 2006/54 zur Geschlechtergleichstellung
 - Richtlinie 2004/113 über den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen
 - Richtlinie 2010/41 über die Gleichbehandlung im Sektor der selbständigen Erwerbstätigkeit
 - Mutterschutzrichtlinie 92/85 und Richtlinie 2010/18 über den Elternurlaub

EU – Fortsetzung

- Allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts – Rechtssache C-144/04, *Mangold* [2005] Slg. I-9981 Randnr. 75:

„Das Verbot der Diskriminierung ... ist somit als ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts anzusehen. Fällt eine nationale Regelung in den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts, [...] hat der Gerichtshof [...] dem vorlegenden Gericht alle Auslegungshinweise zu geben, die es benötigt, um die Vereinbarkeit dieser Regelung mit diesem Grundsatz beurteilen zu können.“

- „Alter“, aber auch andere Gründe, Rechtssache C-83/14, *Nikolova*, Randnr. 42:

„Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, darf der Geltungsbereich der Richtlinie 2000/43 in Anbetracht ihres Gegenstands und der Natur der Rechte, die sie schützen soll, sowie des Umstands, dass sie in dem jeweiligen Bereich nur dem Gleichbehandlungsgrundsatz Ausdruck gibt, der einer der tragenden Grundsätze des Unionsrechts und in Art. 21 der Charta niedergelegt ist, nicht eng definiert werden.“

EU – Fortsetzung

- Allerdings legen manche Rechtssachen einen eng gefassten Geltungsbereich für die in der Charta verankerten allgemeinen Grundsätze nahe, z. B. C-198/13, *Hernández*, Randnr. 36:

„... hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass Art. 13 EG (jetzt Art. 19 AEUV) als solcher eine nationale Maßnahme, die nicht in den Rahmen der auf der Grundlage dieses Artikels erlassenen Maßnahmen fällt, nicht für die Zwecke der Anwendung der Grundrechte als allgemeiner Rechtsgrundsätze des Unionsrechts in den Anwendungsbereich des Unionsrechts bringen kann. Daher kann allein der Umstand, dass eine nationale Maßnahme in einen Bereich fällt, in dem die Union über Zuständigkeiten verfügt, diese Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts bringen und somit zur Anwendbarkeit der Charta führen.“

EU – Fortsetzung

Zusammenfassend:

- Mehrere Vertragsinstrumente und abgeleitete Rechtsakte
- Manche Bestimmungen können unmittelbare Wirkung entfalten
- Erfasst wird eine breite (aber begrenzte) Palette von Schutzgründen
- Ein allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts
- Ein Grundrecht
- Expansive Rechtsprechung
- Keine umgekehrte Diskriminierung
- Anwendung auf nationale Rechtsordnungen ist auf den Anwendungsbereich des EU-Rechts beschränkt

Europarat – EMRK und Sozialcharta

Die EMRK

- Artikel 14 – Diskriminierungsverbot

... *in dieser Konvention anerkannten „Rechte und Freiheiten“* („parasitärer“ Charakter von Art. 14 – problematisch in Bezug auf Sozial-/Arbeitnehmerrechte)

- Wird ein Verstoß gegen einen anderen Artikel geltend gemacht (auch in Verbindung mit Art. 14), kann sich der EGMR auf die Prüfung des Verstoßes gegen diese Bestimmung beschränken (*Smith und Grady gegen Vereinigtes Königreich*, 1999)

- Ein Verstoß gegen Art. 14 kann jedoch auch dann vorliegen, wenn gegen keinen anderen Artikel verstoßen wurde (*Belgian Linguistic*, 1968)

Europarat – Fortsetzung

- Zu beachten – lange/nicht erschöpfende Auflistung von Schutzgründen – „insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe...*oder eines sonstigen Status*“
 - Dient zur Einbeziehung anderer Gründe, beispielsweise sexuelle Ausrichtung, Gesundheit, Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft, militärischer Status...
 - Auflistung der Schutzgründe wird oftmals in Verbindung mit einer „offenen Auslegung“ anderer Rechte verwendet, um den „parasitären“ Charakter zu mindern (z. B. *Sidabras gegen Litauen*, 2004)
 - Manche Kategorien unterliegen einer „intensiven Prüfung“ (alle ausdrücklich genannten und die sexuelle Ausrichtung)
- Umgekehrte Diskriminierung wird toleriert (Rechtssache *Belgian Linguistic*)
- (Potenzieller) Beitrag von Protokoll 12

Europarat – Fortsetzung

Die Europäische Sozialcharta (1996)

- 1961 Charta – Präambel und Art. 4
- 1996 revidierte Charta:
 - Artikel 4 Absatz 3 – gerechtes Arbeitsentgelt
 - Artikel 20 – Chancengleichheit und Diskriminierung aufgrund des Geschlechts
 - Artikel 24 – Kündigung des Arbeitsverhältnisses und Diskriminierung
 - Artikel 8 – Mutterschutz und Mutterschaftsurlaub
 - Artikel 27 – Arbeitnehmer mit Familienpflichten
 - Artikel 15 – Rechte von Menschen mit Behinderungen
 - Artikel 19 – Rechte von Wanderarbeitnehmern
 - Artikel E – umfassender, in Anlehnung an Art. 14 EMRK
- Auslegung durch den Ausschuss von
 - Artikel 1 Absatz 2 – das Recht, seine Tätigkeit frei zu wählen

Europarat – Fortsetzung

Zusammenfassend:

- Die Übereinkommen des Europarats enthalten eine Palette von Instrumenten/Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung aus unterschiedlichen Gründen
- Auslegungsfunktion des EGMR und ESC
- Rechtlicher Status und Überwachungsmechanismen der EMRK gegenüber der ESC (gegenüber EU-Rechtsakten)
- Verpflichtungen entstehen nach internationalem Recht (sofern dieses nicht in innerstaatliches Recht eingebunden wurde, oder in monistischen Rechtssystemen)

4. Die ILO und die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf

- Zwei Kernübereinkommen:
 - C-100 – Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts
 - C-111 – Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf
- ILO-Erklärung über grundlegende Rechte bei der Arbeit, 1998
- C-111, nur in Bezug auf „Beschäftigung“ (und Beruf) und bezogen auf „besondere Gründe“
- Andere relevante Instrumente: C-159 – Übereinkommen über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung (der Behinderten); C-103 – Übereinkommen über den Mutterschutz; C-169 – Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker; C-175 – Übereinkommen über die Teilzeitarbeit.

UN-Übereinkommen – „allgemeine“ Instrumente

- *(siehe oben, ILO)*
- **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1984)**
 - Artikel 1 – „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“
 - Artikel 2 – „Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand“
 - Artikel 3 – Gleichheit vor dem Gesetz
- Zwei entscheidende Mechanismen für die „Überwachung/Durchsetzung“
 - Periodische Berichtspflichten
 - Individuelle Beschwerdemechanismen

UN-Übereinkommen – „allgemeine“ Instrumente

- *(siehe oben, ILO)*
- **Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), 1966 (in Kraft seit 1976)**
 - Artikel 26 – Gleichheit vor dem Gesetz (eigenständig; und nicht erschöpfende Auflistung von Gründen)
 - Artikel 2 – Gewährleistung anerkannter Rechte ohne Diskriminierung („abhängig“ von den im IPBPR anerkannten Schutzgründen; nicht erschöpfend).
 - Artikel 3 – Gleichberechtigung von Mann und Frau
- Überwiegend bürgerliche und politische Rechte, aber Art. 1 bezieht sich auch auf Selbstbestimmung und die Freiheit, die „wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung“ zu gestalten (siehe *Broeks gegen NL 172/1984*).
- Rolle des Ausschusses für Menschenrechte (insbesondere nach dem Fakultativprotokoll)

UN – Fortsetzung

- **Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR), 1966 (1976)**
 - Soziale Rechte (zur Beachtung: weniger Vertragsstaaten, und das Fakultativprotokoll trat erst 2013 in Kraft)
 - Art. 2 Abs. 2 – Gewährleistung anerkannter Rechte ohne Diskriminierung („abhängig“ von den im IPwskR anerkannten Schutzgründen; nicht erschöpfend).
 - Art. 3 – Gleichberechtigung von Mann und Frau
 - Gestattet „positive Maßnahmen“ zur Bekämpfung von Diskriminierungen

UN – Fortsetzung

- **Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD), 1965**
 - Art. 1: „Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler Ursprung oder Volkstum“, aber gilt in jedem Bereich / „eigenständig“
 - Art. 5: „Gleichheit vor dem Gesetz“
 - Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 2 unterstützen positive Maßnahmen
 - Art. 14 Abs. 1: Individualbeschwerdemechanismus mittels einer fakultativen Erklärung (nicht mittels eines zusätzlichen Fakultativprotokolls)

UN – Fortsetzung

- **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), 1979**
 - Artikel 1 – Diskriminierung „der Frau“ (ungeachtet ihres „Familienstands“) im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen *oder jedem sonstigen Bereich*
 - Artikel 2 – positive und negative Verpflichtungen der Staaten
 - Artikel 3 – „Förderung der Frau“
 - Artikel 4 – „Sondermaßnahmen“ zur Herbeiführung der Defacto-Gleichberechtigung zeitweilig gestattet (bis Gleichbehandlung erreicht ist)
- Das Fakultativprotokoll von 1999 führt auch ein Untersuchungsverfahren ein, mit dem der CEDAW-Ausschuss auf eigene Initiative Untersuchungen schwererer oder systematischer Verstöße einleiten kann

UN – Fortsetzung

- **Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK), 2006 (2008)**
 - Im Großen und Ganzen ein sehr zeitgemäßes Instrument: z. B. ist auch die „Versagung angemessener Vorkehrungen“ eine Form der Diskriminierung (Art. 2); „Mehrfachdiskriminierung“ (Art. 3, z. B. eine behinderte Frau);
 - Artikel 2: in jedem Bereich
 - Artikel 5: tatsächliche Gleichberechtigung und positive Maßnahmen
 - Artikel 12: Gleichheit vor dem Gesetz und Ausübung der „Rechts- und Handlungsfähigkeit“ durch „unterstützte Entscheidungsfindung“ (nicht „Vormundschaft“)
 - Keine Bezugnahme auf den Begriff der „Vergleichsperson“ oder gar auf den Begriff der „Rechtfertigung“!
- **Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989)**

6. Wichtige gemeinsame Grundsätze

- Im Großen und Ganzen untersagen alle Instrumente:
 - Unmittelbare Diskriminierung
 - Mittelbare Diskriminierung
- ... und enthalten eine Reihe positiver und negativer Verpflichtungen
- Aber insgesamt bleiben wichtige Unterschiede bestehen in Bezug auf
 - die Verwendung von Vergleichspersonen und den Begriff „Vergleichsperson“
 - den anerkannten Begriff „positive Maßnahmen“
 - Rechtfertigungen und den Begriff „wesentliche berufliche Anforderung“
 - den „sachlichen“ und „persönlichen“ Anwendungsbereich der Bestimmungen
 - die Rechtswirkungen der Bestimmungen und das Verhältnis zwischen nationalen und supranationalen/internationalen Rechtsordnungen

7. Verhältnis zwischen Systemen und staatlichen Verpflichtungen

Verhältnis zwischen supranationalen Rechtssystemen

- Pluralismus?
- Dialog?
- Hierarchie?

Verhältnis zwischen supranationalen und nationalen Rechtssystemen

- Eine Frage des internationalen Rechts?
- Eine Frage des Verfassungsrechts?
- Der Sonderfall des EU-Rechts

8. Fazit

- Fragmentierung von Rechtsquellen
- Ein gemeinsamer Kern?
- Wichtige Unterschiede
- Die (entscheidende(n)) Funktion(en) nationaler Gerichte