



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Straßburg, 21. März 2011

CommDH(2011)2  
Original: Englisch

## **STELLUNGNAHME DES KOMMISSARS FÜR MENSCHENRECHTE**

### **ÜBER NATIONALE STRUKTUREN ZUR FÖRDERUNG DER GLEICHSTELLUNG**

### **Danksagung**

Der Kommissar dankt Herrn Niall Crowley, externer Berater, für seine Unterstützung bei der Vorbereitung dieser Stellungnahme.

## INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG .....	4
1. EINLEITUNG .....	6
1.1. Nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung .....	6
1.2 Gleichbehandlungsgesetzgebung .....	6
1.3 Aufgaben der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung .....	6
1.4 Zweck dieser Stellungnahme.....	6
2. RECHTLICHER KONTEXT - INTERNATIONALE ÜBEREINKÜNFTE .....	7
3. RECHTLICHER KONTEXT - NATIONALE GLEICHSTELLUNGSGESETZE .....	9
3.1 Aktuelle Gleichbehandlungsgesetzgebung.....	9
3.2 Eine neue Generation von Gleichbehandlungsgesetzen .....	10
4. NATIONALE STRUKTUREN ZUR FÖRDERUNG DER GLEICHSTELLUNG .....	13
4.1 Zweck und Potenzial.....	13
4.2 Vielfalt .....	14
4.3 Indikatoren .....	15
4.4 Unabhängigkeit.....	15
4.5 Wirksamkeit .....	17
5. TÄTIGKEIT DER NATIONALEN STRUKTUREN ZUR FÖRDERUNG DER GLEICHSTELLUNG .	17
5.1 Einleitung .....	17
5.2 Unabhängigkeit.....	18
5.3 Wirksamkeit .....	18
6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN .....	21
6.1 Gleichbehandlungsgesetzgebung .....	21
6.1 Einrichten nationaler Strukturen zur Förderung der Gleichstellung.....	22
6.3. Tätigkeit der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung .....	23

## ZUSAMMENFASSUNG

Nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung sind gesetzlich eingerichtete Stellen zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Sie werden in der Regel im Rahmen der Gesetzgebung über Gleichbehandlung eingerichtet, die Diskriminierung, Belästigung und Viktimisierung verbietet. Die Gleichbehandlungsgesetze gewähren den Menschen verfolgbare Ansprüche in Bezug auf verbotene Gründe für eine Diskriminierung, u.a. Gender oder Geschlecht, Rasse oder ethnische Herkunft, Behinderung, sexuelle Orientierung, Alter und Religion oder Weltanschauung.

Die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung können in vielfältiger Weise eine wertvolle Rolle spielen. Sie prüfen Beschwerden über Diskriminierung oder gewinnen Erkenntnisse über diese Beschwerden und ermöglichen damit den Menschen die Ausübung ihrer Rechte laut den Gleichbehandlungsgesetzen. Die nationalen Strukturen unterstützen auch Arbeitgeber, Dienstleister und politische Entscheidungsträger bei der Ausarbeitung wirksamer Gleichstellungsrichtlinien und -praktiken innerhalb ihrer Organisationen und mobilisieren eine Bandbreite an betroffenen Organisationen, Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung und zur Bekämpfung von Diskriminierung zu ergreifen. Sie tragen zu einer Kultur der Rechte in der Gesellschaft bei, die den Wert einer umfangreichen Gesetzgebung zur Gleichbehandlung anerkennt. Darüber hinaus sind diese nationalen Strukturen unerlässlich für die Entwicklung einer Wissensgrundlage zu den Themen Diskriminierung und Ungleichheit.

Es gibt eine Vielzahl internationaler Übereinkünfte, die Rechte im Hinblick auf Gleichstellung und Nichtdiskriminierung schaffen und die von den Mitgliedstaaten fordern, nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung zu etablieren und Standards für diese Stellen festzulegen. Diese Stellungnahme soll nicht die wertvollen Bestimmungen dieser Übereinkünfte ersetzen oder ändern. Vielmehr baut sie auf diesen auf.

Die Qualität der Gleichstellungsgesetzgebung ist wichtig für die Umsetzung des Potenzials der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung. Eine neue Generation dieser Gesetze entsteht gerade als Reaktion auf die Beschränkungen, die bei der Umsetzung der aktuellen und vorherigen Bestimmungen offenbar wurden. Insbesondere ist diese neue Generation an Gesetzen bestrebt, den Schutz, der im Hinblick auf die vielfältigen Gründe gewährt wird, sowie den materiellen Anwendungsbereich, die Definition von Diskriminierung, i.e. die Aufnahme positiver Pflichten, den Umfang zumutbarer Anforderungen an den Ausgleich und die Abschreckung von Sanktionen, die verhängt werden können, auszuweiten und zu verbessern.

Es gibt vielfältige Ansätze bei den nationalen Strukturen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten etabliert wurden. Diese Vielfalt offenbart sich insbesondere an den rechtlichen Strukturen der Stellen, an den von ihnen abgedeckten Gründen, den Funktionen und Befugnissen, die diesen Stellen übertragen wurden, sowie deren Aktionsradius. Einige Elemente dieser Vielfalt spiegeln die besonderen Umstände kleinerer Mitgliedstaaten wider. Viele Mitgliedstaaten müssen noch besondere nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung einrichten.

Unabhängigkeit und Wirksamkeit sind die zwei Schlüsselindikatoren, an denen diese nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung gemessen werden. Unabhängigkeit ist der Schlüssel für die Wirksamkeit der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung. Die Unabhängigkeit der Stellen kann als deren Fähigkeit verstanden werden, ihre Mittel so zu verwenden, wie sie es für richtig halten, Entscheidungen in Bezug auf ihr eigenes Personal zu treffen, ihre eigenen Prioritäten festzulegen und ihre Befugnisse auszuüben, wie und wann sie dies für notwendig erachten. Die rechtlichen Strukturen dieser Organe, die Art und Weise, wie die Vorstandsmitglieder und die leitenden Angestellten ernannt werden, und die Prozesse für die Rechenschaftspflicht der Stellen sind wichtige Faktoren für die Absicherung ihrer Unabhängigkeit.

Wirksamkeit ist wichtig für den Einfluss der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung. Wirksamkeit erfordert, dass diese Stellen in einem Umfang und mit einem Standard ihre Funktionen

wahrnehmen können, die Diskriminierung und Ungleichheit eindämmen. Die Höhe der Mittel, die diesen Stellen zur Verfügung gestellt werden, und die Art und Bandbreite der Funktionen, die ihnen übertragen werden, sind wichtige Faktoren für die Wirksamkeit.

Die internen Abläufe der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung wirken sich ebenfalls ihre Unabhängigkeit und Wirksamkeit aus. Eine kompetente Führung innerhalb dieser Stellen ist für die Absicherung der Unabhängigkeit unerlässlich. Schlüsselfaktoren für die Wirksamkeit sind ein strategischer Ansatz, der die Zugänglichkeit ihrer Dienste sicherstellt, und die Einbeziehung von betroffenen Organisationen in ihre Arbeit.

Es werden einige Empfehlungen für die Mitgliedstaaten ausgesprochen, wie man Gesetze zur Gleichstellung umsetzen und nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung unterstützen kann. Empfehlungen werden auch für die nationalen Strukturen in Bezug auf deren Tätigkeit ausgesprochen.

## **1. EINLEITUNG**

### **1.1. Nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung**

Nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung sind gesetzlich eingerichtete Stellen zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Sie sind bei der Ausübung ihrer Aufgaben unabhängig von allen Interessengruppen, einschließlich des Staates. Ihre Aufgaben beziehen sich auf die Umsetzung der Gleichbehandlungsgesetze und können einschließen:

- Rechtsberatung und Hilfe für Menschen, die Diskriminierung erleben;
- Durchführen von Forschung und Umfragen zum Thema Diskriminierung und zu Gleichstellungsfragen;
- Aufklärung über Rechte im Rahmen der Gesetzgebung zur Gleichbehandlung und über Mechanismen, durch die diese Rechte umgesetzt werden;
- Beratung und Unterstützung von Arbeitgebern, Dienstleistern und politischen Entscheidungsträgern im Hinblick auf eine gute Praxis zur Förderung der Gleichstellung, Anpassung an Vielfalt und Bekämpfung von Diskriminierung;
- Ermittlungen, Anhörungen und/oder Mediatorentätigkeit und Faktenermittlung in Fällen von Diskriminierung, die im Rahmen der Gleichbehandlungsgesetze vorgelegt werden.

### **1.2 Gleichbehandlungsgesetzgebung**

In ihrer einfachsten Form verbieten die Gleichbehandlungsgesetze Diskriminierung, Belästigung und Viktimisierung. Sie gewähren den Menschen verfolgbare Ansprüche in Bezug auf verbotene Gründe für eine Diskriminierung, u.a. Gender oder Geschlecht, Rasse oder ethnische Herkunft, Behinderung, sexuelle Orientierung, Alter und Religion oder Weltanschauung. Sie etablieren darüber hinaus nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung, die für die Umsetzung der Gesetze erforderlich sind.

### **1.3 Aufgaben der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung**

Die Veröffentlichung dieser Stellungnahme spiegelt die Bedeutung und den Wert der Aufgaben wider, die die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung haben. Diese Organe spielen eine wertvolle Rolle:

- Sie ermöglichen den Menschen, die unter die Gleichbehandlungsgesetze fallen, ihre Rechte laut diesen Gesetzen auszuüben.
- Sie stimulieren eine Compliance-Kultur im Hinblick auf diese Gesetze bei Arbeitgebern, Dienstleistern und politischen Entscheidungsträgern und unterstützen deren Kapazität und Engagement, effektive Gleichstellungsrichtlinien, Verfahren und Praktiken in ihren Organisationen zu entwickeln.
- Sie tragen zu einer Rechtskultur in der Gesellschaft bei, indem sie eine allgemeine Akzeptanz für den Wert einer umfangreichen Gleichbehandlungsgesetzgebung und eine allgemeine Anerkennung für jene schaffen, die Maßnahmen zur Geltendmachung ihrer Rechte laut dieser Gesetze ergreifen.
- Beim Entwickeln einer Wissensgrundlage über Fragen der Diskriminierung und Ungleichheit.
- Sie fordern die zahlreichen Interessengruppen auf, Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung und zur Bekämpfung von Diskriminierung zu ergreifen.

### **1.4 Zweck dieser Stellungnahme**

Diese Stellungnahme unterteilt sich in vier Stränge:

1. Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer Gleichbehandlungsgesetzgebung mit dem Ziel, die Gleichstellung zu fördern und Diskriminierung in den Mitgliedstaaten zu eliminieren

und unabhängige und wirksame nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung zu gründen oder zu bestimmen.

2. Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Gründung und Unterstützung nationaler Strukturen zur Förderung der Gleichstellung auf eine Weise, die ihnen die Umsetzung ihres Potenzials ermöglichen. Ein Verstehen und Anerkennen dieses Potenzials unterstreicht die hohen Standards bei der Einrichtung dieser Strukturen.
3. Unterstützung der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung bei der Umsetzung ihres Potenzials. Diese Strukturen sind einzigartige Stellen. Es ist wichtig, dass sie Zugang zu Standards haben, die ihnen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben ermöglichen, und dass sie über unabhängige und wirksame Ressourcen verfügen, um ihren Einfluss zu maximieren.
4. Beheben der Schwächen der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung. Die Unabhängigkeit und/oder Wirksamkeit dieser Stellen können unterminiert werden, wenn die Art ihrer Arbeit nicht ordnungsgemäß verstanden wird und man sie mit einer gewissen Feindseligkeit betrachtet oder sie als politisch unbequem wahrnimmt. Die Standards können die Strukturen vor Rückschlägen bewahren, wenn Fortschritte in Fragen der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung erzielt wurden.

## 2. RECHTLICHER KONTEXT - INTERNATIONALE ÜBEREINKÜNFTE

Es gibt eine Vielzahl internationaler Übereinkünfte, die Rechte im Hinblick auf Gleichstellung und Nichtdiskriminierung schaffen und die von den Mitgliedstaaten fordern, nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung zu etablieren und Standards für diese Stellen festzulegen. Sechs dieser internationalen Übereinkünfte haben für diese Stellungnahme eine besondere Relevanz:

1. *Europäische Menschenrechtskonvention*. Artikel 14 dieser Konvention besagt, dass alle in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ohne Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischer oder anderer Weltanschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Angehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Eigentum, Geburt oder eines anderen Status geschützt werden müssen. Darüber hinaus legt das Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention ein weit gefasstes und eigenständiges Recht gegen Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politische oder andere Weltanschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Angehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Eigentum, Geburt oder eines anderen Status fest. Alle Mitgliedstaaten sollten dieses Protokoll unterzeichnen und ratifizieren.
2. *Die Gleichbehandlungsrichtlinien der Europäischen Union*. Diese Richtlinien verbieten Diskriminierung, Belästigung und Viktimisierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft am Arbeitsplatz und außerhalb des Arbeitsplatzes (Richtlinie 2000/43/EG des Rates), aufgrund von Religion oder Weltanschauung, Alter, Behinderung und sexueller Orientierung am Arbeitsplatz (Richtlinie 2000/78/EG des Rates) und aufgrund von Gender oder Geschlecht am Arbeitsplatz und außerhalb des Arbeitsplatzes (Richtlinie 2004/113/EG des Rates und die neu formulierte Richtlinie 2006/54/EG des Rates).

Die Gleichbehandlungsrichtlinien aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft und von Gender oder Geschlecht fordern von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, eine Stelle oder Stellen für die Förderung der Gleichbehandlung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft oder Gender oder Geschlecht einzurichten oder zu bestimmen. Diese Stellen können Teil von Behörden sein, die man auf nationaler Ebene mit der Verteidigung der Menschenrechte oder der Sicherung von einzelnen Rechten beauftragt hat. Die Zuständigkeiten dieser Stellen müssen Folgendes einschließen:

- Unabhängige Hilfe für Opfer von Diskriminierung bei der Verfolgung ihrer Beschwerden wegen Diskriminierung;
- Durchführen unabhängiger Erhebungen zum Thema Diskriminierung;
- Veröffentlichung unabhängiger Berichte und das Verfassen von Empfehlungen zu Fragen in Bezug auf Diskriminierung;
- Austausch verfügbarer Informationen mit ähnlichen europäischen Stellen, u.a. dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen (nur laut neu formulierter Richtlinie 2006/54/EG).

3. *Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.* Das Übereinkommen der Vereinten Nationen soll die vollständige und gleiche Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Personen mit Behinderungen fördern, schützen und sicherstellen und die Achtung ihrer inhärenten Würde (Artikel 1) fördern. Nichtdiskriminierung, Achtung für Unterschiede und Chancengleichheit gehören zu den Grundsätzen des Übereinkommens (Artikel 3). Das Übereinkommen schließt die Verpflichtung der Vertragsstaaten ein, jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu verbieten und alle angemessenen Schritte zu ergreifen, um eine angemessene Bedarfsanpassung sicherzustellen (Artikel 5).

Die Vertragsstaaten zum Übereinkommen sind verpflichtet, innerstaatlich einen Rahmen einzurichten, zu stärken, zu bestimmen oder zu gründen, einschließlich eines oder mehrerer unabhängiger Mechanismen, soweit anwendbar, um die Umsetzung des Übereinkommens zu fördern, zu schützen und zu überwachen. Bei der Gründung dieser Mechanismen sind die Vertragsstaaten gefordert, die Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte (Artikel 33) zu berücksichtigen.

4. *Die Pariser Grundsätze – Grundsätze über den Status nationaler Einrichtungen* (Am 20. Dezember 1993 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen unter Resolution 48/134 angenommen). Diese Grundsätze listen detaillierte Standards für die Einrichtung und den Betrieb nationaler Menschenrechtsinstitutionen auf. Sie sind rechtlich nicht bindend.

Die Pariser Grundsätze legen die Zuständigkeiten fest, die den nationalen Menschenrechtsinstitutionen übertragen werden sollten. Sie verweisen konkret auf die Unabhängigkeit dieser Institutionen mit besonderen Anforderungen im Hinblick auf die Ernennung der Mitglieder dieser Institutionen über ein Verfahren, das eine pluralistische Vertretung der gesellschaftlichen Kräfte garantiert, die sich für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte einsetzen. Sie fordern, dass diese Mitglieder ein klar definiertes Mandat für eine festgelegte Amtszeit haben. Die Bereitstellung angemessener Finanzmittel für diese Stellen ist eine weitere Auflage. Schließlich legen die Pariser Grundsätze die Anforderungen in Bezug auf die Arbeitsweise der nationalen Menschenrechtsinstitutionen fest.

Der Internationale Koordinierungsausschuss der nationalen Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (ICC) wendet die Pariser Grundsätze bei der Beurteilung für die Akkreditierung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen an.

5. *Die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 2 der ECRI über besondere Einrichtungen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene* (angenommen am 13. Juni 1997). Diese Empfehlung ist rechtlich nicht bindend für die Mitgliedstaaten. Sie empfiehlt den Mitgliedstaaten, die Gründung einer besonderen Einrichtung zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu erwägen, und legt die Grundprinzipien als Leitfaden für die Gründung und den Betrieb einer solchen Einrichtung fest.

Diese Grundsätze decken die Aufgaben und Zuständigkeiten, die der Sonderstelle übertragen werden, sowie die Verwaltung und die Arbeitsweisen der Einrichtung und deren Stil und Arbeitsweise ab. Sie betonen die Unabhängigkeit (Grundsatz 5) der Einrichtungen im Hinblick auf:

- die Bereitstellung ausreichender Mittel, die vom Parlament zu genehmigen sind;
- die Arbeitsweise ohne Beeinflussung durch den Staat;
- die Berichterstattung über ihre Tätigkeit auf der Grundlage messbarer Zielvorgaben für eine Debatte im Parlament;
- klare Bestimmungen für die Ernennung der Mitglieder, mit angemessenen Absicherungen gegen willkürliche Entlassungen.

Die Zugänglichkeit dieser Sonderstellen für jene Menschen, deren Rechte sie schützen sollen, wird ebenfalls betont (Grundsatz 6). Es wird die Gründung lokaler Zweigstellen empfohlen, wo dies angemessen erscheint.

6. *Allgemeine Politikempfehlung Nr. 7 der ECRI über die nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und rassistisch motivierter Diskriminierung* (am 13. Dezember 2002 angenommen). Diese Empfehlung ist rechtlich nicht bindend für die Mitgliedstaaten. Sie empfiehlt den Mitgliedstaaten, Gesetze gegen Rassismus und rassistisch motivierte Diskriminierung zu verabschieden, und führt die wichtigsten Komponenten auf, die Teil dieser Gesetze sein könnten.

Eine für diese Gesetze vorgeschlagene Schlüsselkomponente ist die Gründung einer unabhängigen Sonderstelle zur Bekämpfung von Rassismus und rassistisch motivierter Diskriminierung auf nationaler Ebene. Der Begründungstext nennt einige Aufgaben, die dieser Sonderstelle übertragen werden sollen. Er unterscheidet zwischen Fördereinrichtungen und quasi-gerichtlichen Stellen, indem er erklärt, eine andere Stelle könnte mit der Bearbeitung von Beschwerden und rechtlich bindende Entscheidungen betraut werden.

Diese internationalen Übereinkünfte spiegeln eine wichtige und wertvolle Arbeitsgrundlage wider, die der Gründung und der Arbeitsweise nationaler Strukturen zur Förderung der Gleichstellung zugrunde liegen können. Diese Stellungnahme versucht nicht, diese Arbeit in irgendeiner Weise zu ersetzen oder zu ändern. Vielmehr ist sie bestrebt, auf den Bestimmungen der aufgeführten Übereinkünfte aufzubauen.

Es ist zeitgemäß und notwendig, auf diesen Übereinkünften aufzubauen. Die Orientierungshilfen, die sie bieten, und die Standards, die sie festlegen, müssen in bestimmten Fällen angepasst werden, um dem besonderen Mandat und den Umständen nationaler Strukturen zur Förderung der Gleichstellung Rechnung zu tragen. Es ist erforderlich, diese Orientierungshilfen und diese Standards weiter zu entwickeln, um sicherzustellen, dass sie der aktuellen Situation entsprechen, in der diese Strukturen betrieben werden müssen und in der sie versuchen, ihr Potenzial umzusetzen.

### **3. RECHTLICHER KONTEXT - NATIONALE GLEICHSTELLUNGSGESETZE**

#### **3.1 Aktuelle Gleichbehandlungsgesetzgebung**

Die Gleichbehandlungsgesetzgebung in den einzelnen Mitgliedstaaten legt die Rechte und Pflichten fest, die Schwerpunkt der Arbeit der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung sind. Diese Gesetzgebung legt außerdem die Struktur, die Aufgaben und Befugnisse dieser Institutionen fest. Das Wesen und der Standard dieser Gesetzgebung sind ausschlaggebend für das Potenzial und den Einfluss dieser Institutionen.

Die Verbotgründe für Diskriminierung, die durch die Gleichbehandlungsgesetze abgedeckt werden, variieren in den einzelnen Mitgliedstaaten. In einigen Fällen werden lediglich Gender oder Geschlecht oder Rasse oder ethnische Herkunft abgedeckt. Der Grund Rasse oder ethnische Herkunft variiert in seinem Umfang, wobei in einigen Mitgliedstaaten sinnvollerweise die Definition auch die Nationalität einschließt. In anderen Fällen sind die sechs in den Verträgen und den Gleichbehandlungsrichtlinien der Europäischen Union genannten Gründe aufgenommen, i.e. Gender oder Geschlecht, Rasse oder ethnische Herkunft, sexuelle Orientierung, Alter, Religion oder Weltanschauung und Behinderung. Einige

Mitgliedstaaten decken eine weiter gefasste Liste von Gründen ab als diese, und in einigen Fällen verwenden die Mitgliedstaaten eine offene Liste von Gründen.

Der Anwendungsbereich der Gleichbehandlungsgesetze variiert in den einzelnen Mitgliedstaaten. Am häufigsten sind Gesetze, die das Arbeitsleben abdecken, mit Schwerpunkt berufliche Tätigkeit, Beschäftigung und Berufsausbildung. Viele Mitgliedstaaten schließen auch Bereiche außerhalb der Arbeitswelt in die Gesetzgebung ein. Dies kann eine Bandbreite an Bereichen abdecken, u.a. Zugang zu Waren und Dienstleistungen, die der Allgemeinheit zur Verfügung stehen, Bedarfsanpassung, Bildung, Sozialschutz, Gesundheit und sozialer Aufstieg.

Das Verbot von Diskriminierung und Belästigung bildet das Herzstück der Gleichbehandlungsgesetze, die von den Mitgliedstaaten angewandt werden. Diskriminierung wird allgemein in vergleichenden Formulierungen definiert, wie z. B. eine weniger gute Behandlung als bei einer anderen Person in vergleichbarer Situation aufgrund der Zugehörigkeit zu einem von den Gesetzen abgedeckten Gründen. Direkte und indirekte Diskriminierung sind verboten. Belästigung wird in der Regel verstanden als unerwünschtes Verhalten im Hinblick auf die abgedeckten Gründe, was zur Folge hat, dass die Würde eines Menschen verletzt und eine beleidigende, demütigende oder einschüchternde Umgebung für einen Menschen geschaffen wird.

Es gibt eine signifikante Anzahl nicht gemeldeter Fälle von Diskriminierung und Belästigung und geringe Kenntnisse über nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung.<sup>1</sup> Diese Situation hat unterschiedliche Ursachen. Eine Ursache ist die Angst vor Vergeltung gegen die Person, die einen Fall meldet. Die Gleichbehandlungsgesetze schließen in der Regel ein Verbot von Viktimisierung ein. Dieses legt fest, dass auch die nachteilige Behandlung aufgrund einer Meldung oder Unterstützung eines Falles verboten ist.

Die Gleichbehandlungsgesetze in den Mitgliedstaaten können für Arbeitgeber, Dienstleister oder politische Entscheidungsträger auch positive Pflichten oder die Pflicht einschließen, proaktiv zu agieren. Am häufigsten gibt es im Rahmen der aktuellen Gesetze die Pflicht der Arbeitgeber, und manchmal auch der Dienstleister, Anpassungen vorzunehmen, um Menschen mit Behinderungen die Partizipation zu ermöglichen. Dies bezeichnet man als angemessene Bedarfsanpassung. Diese ist nicht erforderlich, wenn sie für den Arbeitgeber oder Dienstleister eine unzumutbare Belastung darstellt.

Die Gesetze sehen einige Ausnahmeregelungen für diese Bestimmungen vor. In einigen Fällen ist der Umfang der Ausnahmeregelungen dergestalt, dass er die Gesetze signifikant schwächt und den Betätigungsradius der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung gravierend beschränkt. Alle Ausnahmeregelungen, die aufgenommen werden sollen, müssen auf ihre Notwendigkeit, ihre Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die gewünschten politischen Zielsetzungen und ihr Potenzial geprüft werden, den Einfluss der Gesetze zu verwässern und zu schmälern.

Die Gleichbehandlungsgesetze bestimmen oder gründen in der Regel eine Stelle oder Stellen für die Förderung der Gleichstellung und zur Bekämpfung der Diskriminierung in den vom Gesetz vorgesehenen Bereichen. Diese Bestimmungen begründen die Struktur und die Zusammensetzung der Stellen, legen deren Aufgaben fest und übertragen ihnen die Befugnisse für die Umsetzung dieser Aufgaben.

### **3.2 Eine neue Generation von Gleichbehandlungsgesetzen**

Es ist in einigen Mitgliedstaaten offensichtlich, dass eine neue Generation von Gleichbehandlungsgesetzen in der Entstehung begriffen ist. Die Entwicklung dieser neuen Generation von Gesetzen ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass man bei der Umsetzung der aktuellen Bestimmungen der Gleichbehandlungsgesetze auf Grenzen gestoßen ist.

---

<sup>1</sup> Der EU-MIDIS-Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2009 unter dem Titel „European Union Minorities and Discrimination Survey“ veröffentlicht, stellt fest, dass von allen befragten ethnischen und Migrantengruppen 82% der Befragten, die in den vergangenen 12 Monaten Diskriminierung erlebt hatten, ihre letzte diskriminierende Erfahrung nicht gemeldet hatten. 23% der Personen, die die Diskriminierung nicht gemeldet hatten, machten sich Sorgen wegen negativer Konsequenzen, die der Meldung folgen könnten.

Die Bandbreite an Gründen, die abgedeckt wird, kann in den aktuellen Gesetzen zu eng sein. Der Ausschluss von Gründen kann eine wenig hilfreiche Hierarchie zwischen verschiedenen Formen von Diskriminierung schaffen.

Der sachliche Anwendungsbereich der aktuellen Gesetze kann ebenfalls zu eng sein. So kann er z. B. auf Berufstätigkeit und Beschäftigung begrenzt sein. Wichtige Bereiche, wie z. B. die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen, Bedarfsanpassung, Bildung, sozialer Schutz und sozialer Aufstieg oder die Aufgaben des Staates können dadurch vom Diskriminierungsverbot ausgenommen sein.

Die aktuellen Gleichbehandlungsgesetze basieren vorwiegend auf einem individuellen Durchsetzungsmodell. Das Nichtmelden von Fällen unterminiert dieses Modell. Dieses Modell hängt in seinem Einfluss von der Bereitschaft, der Fähigkeit und dem Mut individueller Prozessparteien ab, sich zu melden und einen Fall zu vertreten. Dieses individuelle Durchsetzungsmodell hängt auch von der retrospektiven Fehlerfeststellung ab, und fördert nicht so sehr einen proaktiven Ansatz, um von vornherein Diskriminierung zu beenden und zu verhindern. In Folge weist dieses Modell ein begrenztes Potenzial auf, die strukturelle oder institutionalisierte Diskriminierung zu beseitigen.

Die Definition von Diskriminierung als weniger begünstigende Behandlung als bei einer anderen Person in einer vergleichbaren Situation bietet nur ein begrenztes Mittel gegen eine Behandlung, die durchgängig schlecht ist. Diese Definition bedeutet, dass ein Beschwerdeführer zum Nachweis der Diskriminierung einen Vergleichsmaßstab benötigt, i.e. eine andere Person in einer vergleichbaren Situation, die nicht Angehörige der Gruppe ist, die diskriminiert wird, und die anders behandelt wurde als der Beschwerdeführer. Der alleinige Rückgriff auf einen Vergleichsmaßstab in den Gleichbehandlungsgesetzen ist dann problematisch, wenn z. B. ein Dienst nur Angehörigen einer bestimmten Gruppe zur Verfügung gestellt wird und keiner anderen Person, die nicht dieser Gruppe angehört, was einen Vergleich unmöglich macht. In einigen Fällen wird dies durch den Einsatz eines hypothetischen Vergleichsmaßstabs gemildert, und es gibt Situationen, wie z. B. die Auflagen für eine angemessene Bedarfsanpassung, in denen ein Vergleichsmaßstab nicht erforderlich ist. Allerdings kann einer allgemein schlechten Behandlung aller Menschen in einer bestimmten Situation aufgrund eines Grundes für ein Diskriminierungsverbot im Rahmen der Gleichbehandlungsgesetze nur schwer entgegengewirkt werden, wenn ein Vergleichsmaßstab nicht verfügbar ist. Die Suche nach einem geeigneten Vergleichsmaßstab ist in Fällen einer Mehrfachdiskriminierung ebenfalls schwierig.

Die aktuellen Gleichbehandlungsgesetze weisen einen begrenzten Ansatz in Bezug auf Vielfalt auf. Der Hauptschwerpunkt beim Umgang mit Vielfalt lag in den Gesetzen vieler Mitgliedstaaten bisher auf Bestimmungen, die für Menschen mit Behinderungen eine angemessene Bedarfsanpassung fordern und die einen besonderen Schutz in Bezug auf Diskriminierung bei Schwangerschaft bieten. In einigen Fällen werden diese Auflagen dadurch beschränkt, dass sie nur für die Bereiche Beschäftigung und Berufstätigkeit gelten. In den meisten Fällen fehlen ausdrückliche Bestimmungen, die eine angemessene Bedarfsanpassung im Hinblick auf kulturelle Unterschiede, unterschiedliche sexuelle Orientierungen oder Gender-Identitäten, die Wahrnehmung von Betreuungspflichten und flexible Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer fordern.

Die Sanktionen in Fällen von Diskriminierung, Belästigung und Viktimisierung müssen verhältnismäßig, wirksam und abschreckend sein, wenn die Gleichbehandlungsgesetze Wirkung zeitigen sollen. In einer Reihe von Fällen verfügen die Stellen, die in den Mitgliedstaaten eingerichtet wurden, um Fälle von Diskriminierung anzuhören und zu entscheiden, nicht über die Macht, rechtlich bindende Sanktionen zu erlassen, und in einigen Fällen sind die Sanktionen, die diesen Stellen zur Verfügung stehen, zu gering, um abschreckend zu wirken.

Einige Mitgliedstaaten haben bereits auf diese Beschränkungen reagiert und es gibt Belege, dass eine neue Generation von Gesetzen entsteht, die flächendeckend umgesetzt werden könnte.

Es sind Fortschritte im Hinblick auf einen umfassenderen Ansatz bei den abgedeckten Gründen zu erkennen. Einige Mitgliedstaaten verwenden eine offene Liste von Gründen, basierend auf dem Modell von Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und deren Protokoll Nr. 12.

Die spezifische Erwähnung des Grundes des sozioökonomischen Status in den Gleichbehandlungsgesetzen anderer Mitgliedstaaten hat in wertvoller Weise einen umfassenderen Ansatz für alle Formen der Ungleichheit ermöglicht, und schließt sowohl ökonomische Ungleichheit als auch identitätsbasierte Ungleichheit ein. Eine Reihe unterschiedlicher Begriffe wird von den Mitgliedstaaten bei ihrem Ansatz, diesen Grund einzuschließen, benutzt, einschließlich soziale Herkunft und soziale Klasse. In einigen Mitgliedstaaten hat die ausdrückliche Nennung von transidentischen Personen oder Gender-Identität als Grund in sinnvoller Weise eine eindeutigeren Anerkennung ermöglicht, so dass einige, aber nicht alle transidentischen Menschen denselben Schutz in Bezug auf den Grund Gender oder Geschlecht erfahren, was einen weiter gefassten Schutz für Menschen im Rahmen dieses Grundes gewährleistet.

Auch der Anwendungsbereich der Gleichbehandlungsgesetze wurde in einigen Mitgliedstaaten erweitert und schließt heute sowohl Beschäftigung als auch die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen, Bedarfsanpassung, Bildung, sozialen Schutz, Gesundheit und sozialen Aufstieg ein. In einigen Fällen schließt der Anwendungsbereich ausdrücklich die Aufgaben des Staates ein. Die Gleichbehandlungsgesetze, die die Aufgaben des Staates abdecken, können sinnvollerweise die Rolle des Staates bei der Ausübung seiner Macht in gewissen Bereichen einschließen, z. B. Polizeiarbeit, Einwanderungskontrolle, sozialen Schutz, Bildung und Wohnen.

Die wichtigste Entwicklung in der neuen Generation von Gleichbehandlungsgesetzen ist die Aufnahme von Bestimmungen, die politischen Entscheidungsträgern, Arbeitgebern und Dienstleistern positive Pflichten auferlegen. Ausgewählten Organisationen des öffentlichen Sektors wurden positive Pflichten auferlegt, bei der Durchführung ihrer Aufgaben das Thema Gleichstellung gebührend zu berücksichtigen. Den Arbeitgebern in privaten und öffentlichen Bereichen wurden konkretere Pflichten auferlegt, i.e. bei der Förderung der Gleichstellung proaktiv zu agieren, indem sie Gleichstellungspläne entwickeln, Richtlinien in Bezug auf Vielfalt umsetzen oder Lohn- und Gehaltserhebungen durchführen. Auch den kommunalen Gebietskörperschaften wurde die positive Pflicht auferlegt, Pläne für die Gleichstellung zu verabschieden.

Diese positiven Pflichten bergen ein wertvolles Potenzial zur Verhinderung von Diskriminierung. Sie regen darüber hinaus einen Wandel in der Kultur, den Systemen und politischen Ausrichtungen von Organisationen an. Sie können die notwendigen strukturellen und institutionellen Veränderungen herbeiführen, damit die Gleichstellung fortgeführt, Vielfalt berücksichtigt und Diskriminierung innerhalb der Organisationen verhindert wird. Die Forschung zeigt, dass in organisatorischen Systemen die Integration einer Fokussierung auf Gleichstellung und Vielfalt gut für die betriebliche Leistung ist.<sup>2</sup> Diese Integration kann Folge der wirksamen Anwendung dieser positiven Pflichten sein.

Den nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung wurden im Rahmen dieser neuen Generation von Gleichbehandlungsgesetzen in Bezug auf die positiven Pflichten entsprechende Rollen zugewiesen. Sie wirken bei der Festlegung von Standards für ihre Umsetzung, bei der Bereitstellung von Beratung und Training zur Unterstützung der Umsetzung der positiven Pflichten und bei der Überwachung ihrer Umsetzung und der Anwendung von Sanktionen mit, wenn der positiven Pflicht nicht nachgekommen wird.

Im Rahmen der Weiterentwicklung dieser neuen Generation von Gleichbehandlungsgesetzen muss, neben den anderen von den Gesetzen abgedeckten Gründen, der Ausweitung der Bestimmungen auf eine angemessene Bedarfsanpassung und der Überarbeitung der Definition von Diskriminierung Aufmerksamkeit gewidmet werden. Eine angemessene Bedarfsanpassung könnte in Bezugnahme auf die Gründe Gender und Geschlecht, Alter, Religion oder Weltanschauung, Rasse oder ethnische Herkunft, sexuelle Orientierung, Gender-Identität und sozioökonomischer Status weiterentwickelt werden.<sup>3</sup> Neue

---

<sup>2</sup> Beispiele: „Business Benefits of Race Equality at Work“, Metcalf H. und Forth J., DfEE Forschungsbericht Nr. 177, Department for Education and Employment, London, 2000; „The Business of Diversity“, Rutherford S. und Ollerearnshaw S., Schneider-Ross/Cabinet Office, London 2002; Human Resource Management, „Leveraging diversity to improve business performance: research findings and recommendations for organisations“, Jayne M. und Dipboye R., Wiley Periodicals, 2003; Group and Organisation Management, „Defining the domain of workplace diversity scholarship“, Sage Journals online, Konrad A., 2003; „The Costs and Benefits of Diversity: A study on methods and indicators to measure the cost effectiveness of diversity policies in enterprises“, Centre for Strategy and Evaluation Services, Europäische Kommission, Brüssel, 2003; „Equality at Work? Workplace equality policies, flexible working arrangements and the quality of work“, Equality Authority, Dublin, 2004.

<sup>3</sup> Equinet, das europäische Netzwerk spezialisierter Gleichstellungsstellen, empfiehlt der Europäischen Union, in ihrer geplanten neuen horizontalen Richtlinie, die Diskriminierung außerhalb des Berufslebens behandelt, eine angemessene und geeignete Antwort

Definitionen von Diskriminierung könnten ebenfalls geprüft werden, um die Notwendigkeit eines Vergleichsmaßstabs zu mindern und das Merkmal oder den Grund unmittelbarer mit der erlebten Behandlung zu verbinden.

## 4. NATIONALE STRUKTUREN ZUR FÖRDERUNG DER GLEICHSTELLUNG

### 4.1 Zweck und Potenzial

Nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung sind einzigartige Einrichtungen. Sie sollten gesetzlich verankert und unabhängig vom Staat sein. Sie sind aufgrund ihrer gesetzlichen Grundlage nicht Teil der Zivilgesellschaft und sie sind auch von der Zivilgesellschaft unabhängig. Dies birgt ein Potenzial für einen Mehrwert durch diese Stellen zur Förderung der Gleichstellung und zur Bekämpfung von Diskriminierung. Es ist jedoch auch eine Herausforderung für diese Stellen, den schmalen Grat zwischen der Unabhängigkeit von allen Interessengruppen und dem Betreten neuer Wege einzuhalten, wenn sie diesen Mehrwert verwirklichen sollen.

Der Zweck dieser Strukturen ist vor allem die Umsetzung der Aufgaben und Befugnisse, die ihnen im Rahmen der Gleichbehandlungsgesetze übertragen wurden. Sie müssen darüber hinaus auch das breit angelegte Mandat ausbauen, das sie erhalten haben und das sich in der Regel auf die Förderung der Gleichstellung und die Bekämpfung von Diskriminierung bezieht. Dieses breit angelegte Mandat legt einen weiteren Zweck dieser Stellen fest, i.e. einen sozialen Wandel im Hinblick auf den Beitrag zur Schaffung einer gleichberechtigteren Gesellschaft frei von Diskriminierung zu ermöglichen.

Die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung bergen ein erhebliches Potenzial.<sup>4</sup> Sie können:

- Gemeinschaften, die Diskriminierung und Ungleichheit erleben, stärken, indem sie Einzelpersonen ermöglichen, Fälle vor Gericht zu bringen.
- Die allgemeine Leistung von Organisationen verstärken, sowohl im öffentlichen als auch privaten Sektor, indem sie diesen die Kompetenz vermitteln, Gleichheit zu fördern, sich an Vielfalt anzupassen und Diskriminierung zu eliminieren.
- Die Reichweite und Wirksamkeit der staatlichen Politik verstärken, indem sie politische Entscheidungsträger dabei unterstützt, das Thema Gleichstellung in alle politischen Maßnahmen und Programme aufzunehmen, und indem sie Informationen für die Politikgestaltung sammeln.
- Einen Multiplikatoreneffekt aus ihren Ressourcen erzielen, indem sie betroffene Organisationen ermöglichen, bei der Förderung der Gleichstellung und der Bekämpfung von Diskriminierung mitzuwirken.
- Einen sozialen Wandel hin zu mehr Gleichheit, Vielfalt und Nichtdiskriminierung anregen, indem sie öffentliche Einstellungen fördern, u.a.:
  - dass die Gesellschaft den Themen Gleichstellung und Förderung der Gleichstellung einen Wert zuspricht;
  - Schaffen einer Akzeptanz in der Gesellschaft, dass Menschen Rechte haben und diese Rechte auch ausgeübt werden sollten;
  - ein flächendeckendes Engagement, die Gleichbehandlungsgesetze einzuhalten.

---

auf Vielfalt zu gewährleisten, indem sie Dienstleister auffordert, Anpassungen vorzunehmen, um sicherzustellen, dass Angehörige von Minderheitengruppen, die Ungleichheit erleben, Zugang zu ihren Diensten erhalten. Diese Stellungnahme trägt den Titel „Beyond the Labour Market: New Initiatives to Prevent and Combat Discrimination“ (Januar 2008).

<sup>4</sup> Eine kürzlich von der Europäischen Kommission veröffentlichte Studie ermittelte den Einfluss von Gleichstellungsstellen auf Personen, die Diskriminierung erleben, Unternehmen, die Arbeitsplätze und/oder Waren und Dienstleistungen anbieten, gesetzlich verankerte Politik und Gesetzgebung, das Handeln der Interessengruppen und öffentliche Einstellungen. Studie über Gleichstellungsstellen, die im Rahmen der Richtlinien 2000/43/EG, 2004/113/EG und 2006/54/EG eingerichtet wurden - Synthesebericht von Margit Ammer, Niall Crowley, Barbara Liegl, Elisabeth Holzleithner, Katrin Wladasch, Kutsal Yesilkagit. Human European Consultancy in Partnerschaft mit dem Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Oktober 2010. Im Januar 2011 von der Europäischen Kommission herausgegeben.

## **4.2 Vielfalt**

In der Praxis gibt es in den Mitgliedstaaten eine erhebliche Vielfalt von nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung. Diese Vielfalt offenbart sich besonders in den rechtlichen Strukturen der Organe, den von ihnen abgedeckten Gründen, den Funktionen und Befugnissen, die diesen Organen übertragen sind, und deren Aktionsradius. In einigen Fällen spiegeln Elemente dieser Vielfalt die besonderen Umstände kleinerer Mitgliedstaaten wider. Es sei auch betont, dass es in einer signifikanten Anzahl von Mitgliedstaaten spezialisierte nationale Strukturen gibt, die einen expliziten Auftrag zur Förderung der Gleichstellung haben.

Eine Übersicht der aktuellen Lage belegt diese Vielfalt. Es gibt nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung, bei denen es sich um eigenständige juristische Personen handelt. Dies sind Stellen, die Teil von Regierungsstellen oder Ministerien sind. Andere Stellen sind in eine andere staatliche Behörde eingebettet, mit einem Aufgabenbereich in Bezug auf Rechte, wie z. B. nationale Menschenrechtsinstitutionen oder Ombudsstellen. Einige nationale Strukturen fungieren als kollektive Stellen mit einem Vorstand aus Kommissaren, wohingegen andere von einer Einzelperson geleitet werden, z. B. einer Ombudsperson oder einem Direktor.

Es ist wichtig, dass es unter den Stellen ausreichende Gemeinsamkeiten gibt, bevor eine nationale Struktur zur Förderung der Gleichstellung in eine andere Behörde eingebettet wird. Der ausschlaggebende Faktor für einen solchen Ansatz muss eine wirksamere Förderung der Gleichheit und Bekämpfung von Diskriminierung sein. Durch Absicherungen muss gewährleistet sein, dass die Themen Gleichheit und Nichtdiskriminierung innerhalb der eingebetteten Struktur vorrangig behandelt werden.

Einige nationale Strukturen haben ein Mandat, das lediglich einen einzelnen Grund abdeckt, in der Regel den Grund Gender oder Geschlecht oder Rasse oder ethnische Herkunft. Einige Stellen haben ein Mandat, das eine Bandbreite von Gründen abdeckt, und das Mandat anderer Stellen deckt eine offene Liste von Gründen ab.

Eine steigende Zahl von Mitgliedstaaten hat Stellen für mehrere Gründe eingerichtet. Nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung, die mehrere Gründe abdecken, können sicherstellen, dass es keine Hierarchie der verschiedenen Diskriminierungsgründe gibt. Sie stellen aus verwaltungstechnischer Sicht eine bequeme Lösung für Arbeitgeber und Dienstleister dar, die Verantwortung im Rahmen der Gleichbehandlungsgesetze tragen, da sie es lediglich mit einer Stelle zu tun haben, die alle Gründe abdeckt. Sie ermöglichen eine Schwerpunktsetzung auf Mehrfachdiskriminierungen, bei denen Einzelpersonen unter mehr als einen Grund fallen und bei denen die erfahrene Diskriminierung auf mehreren Gründen beruht. Die nationalen Strukturen, deren Mandate lediglich einen Grund abdecken, können jedoch im Rahmen ihrer Tätigkeit umfassendere und tiefer reichende Fachkenntnisse in Bezug auf diesen Grund entwickeln. Es ist wichtig, dass Stellen, deren Mandat mehrere Gründe abdeckt, in die Lage versetzt werden, umfassende Fachkenntnisse in Bezug auf alle von ihnen behandelten Gründe zu erwerben oder zu entwickeln, und sicherstellen, dass alle von ihnen behandelten Gründe in ihrer Arbeit erkennbar sind. Überschneidungen sollten vermieden werden, wenn es mehrere Gleichstellungsstellen in einem Mitgliedstaat gibt. In einem solchen Fall ist es notwendig, die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Stellen zu fördern.

Die Aufgaben, die den nationalen Strukturen übertragen wurden, fallen in vier grundsätzliche Kategorien. Nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung:

- setzen die Gleichbehandlungsgesetze durch Hilfsmaßnahmen für Beschwerdeführer und durch das Ermitteln und Anhören von Fällen von Diskriminierung durch;
- schaffen ein Bewusstsein für die im Rahmen dieser Gesetze gewährten Rechte und erklären, wie man diese Rechte ausübt, und sie tragen zur Aufklärung über Gleichstellung und die Förderung einer gleichberechtigteren Gesellschaft bei;
- bauen eine Wissensbasis und eine Evidenzbasis durch Umfragetätigkeit und Forschungsprojekte auf, um so Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheit zu unterstützen;

- beraten und unterstützen in Bezug auf gute Praktiken von politischen Entscheidungsträgern, Arbeitgebern und Dienstleistern für die Förderung der Gleichstellung, Anpassung an Vielfalt und Eliminierung von Diskriminierung.

Wenn diese Stellen ihr Potenzial umsetzen sollen, müssen sie ermächtigt und in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben und Befugnisse in allen vier Kategorien auszuüben. Es kann diesbezüglich Ungleichgewichte und Lücken geben; insbesondere der Bereich von Beratung und Unterstützung guter Praxis ist unterentwickelt.

Es gibt zwei grundlegende Arten von nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung. Es gibt quasi-gerichtliche Stellen, die vorrangig Ermittlungen, Anhörungen oder Mediationen und Feststellungen in Bezug auf Beschwerden über Diskriminierung durchführen. Es gibt auch der Förderung verschriebene Stellen, die vorrangig Einzelpersonen, die Diskriminierung erleben, helfen und die sich für die Durchführung flächendeckender Aufklärungskampagnen, Umfragen und Aktivitäten einsetzen, die gute Praktiken unterstützen.

In einigen Fällen haben die Mitgliedstaaten nur eine quasi-gerichtliche Stelle im Rahmen der Gleichbehandlungsgesetze eingerichtet. Dies kann zu einem begrenzten Hilfsangebot für die Menschen, die Diskriminierung erleben, und einer geringeren Bandbreite von Aktivitäten zur Förderung der Gleichstellung führen.<sup>5</sup> Ein Förderauftrag, der einer solchen Stelle übertragen wird, kann auch die Gefahr bergen, ihre wahrgenommene Überparteilichkeit zu unterminieren. In anderen Fällen haben die Mitgliedstaaten sowohl eine Förderstelle als auch eine quasi-gerichtliche Stelle eingerichtet.

Der Umfang der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung unterscheiden sich im Hinblick auf ihre personellen und finanziellen Ressourcen erheblich in den einzelnen Mitgliedstaaten. Es ist angesichts der sehr unterschiedlichen Umstände und Bedingungen in den einzelnen Ländern nicht leicht, diesbezüglich direkte und aussagekräftige Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten anzustellen. Allerdings legt die Bandbreite an Unterschieden zwischen den am besten und am schlechtesten ausgestatteten Stellen nahe, dass diese Unterschiede teilweise das unterschiedlich starke Engagement für die nationalen Strukturen sowie eine unterschiedliche Auffassung ihres Potenzials und der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und unternehmerischen Gewinne widerspiegelt, die durch solche Stellen erzielt werden können.

#### **4.3 Indikatoren**

Unabhängigkeit und Wirksamkeit sind die zwei Schlüsselindikatoren, an denen diese nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung gemessen werden.<sup>6</sup> Diese Indikatoren werden nachstehend in Bezug auf die Bedingungen untersucht, die durch externe Akteure für diese Strukturen geschaffen werden. Sie werden im nächsten Abschnitt (Kapitel 5) in Bezug auf das Betreiben der Strukturen und die Faktoren untersucht, die von diesen Stellen kontrolliert werden können.

#### **4.4 Unabhängigkeit**

Unabhängigkeit ist der Schlüssel für die Wirksamkeit der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung.<sup>7</sup> Die Unabhängigkeit der Stellen kann als deren Fähigkeit verstanden werden, ihre Mittel so zu verwenden, wie sie es für richtig halten, Entscheidungen in Bezug auf ihr eigenes Personal zu

<sup>5</sup> *Idem.* Die Studie über Gleichstellungsstellen, die im Rahmen der Richtlinien 2000/43/EG, 2004/113/EG und 2006/54/EG eingerichtet wurden, wirft dies als Compliance-Frage auf, indem sie erklärt, dass nicht klar sei, ob Opfer Hilfe erhalten können, wenn die einzig verfügbare Stelle eine quasi-gerichtliche Stelle ist.

<sup>6</sup> *Idem.* Die Studie über Gleichstellungsstellen, die im Rahmen der Richtlinien 2000/43/EG, 2004/113/EG und 2006/54/EG eingerichtet wurden, erklärt, dass die Unabhängigkeit als Voraussetzung für die Wirksamkeit und den Einfluss der Gleichstellungsstellen betrachtet wird.

<sup>7</sup> Der Bericht 2010 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, „National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU“, kommt zu dem Schluss, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen vollständig unabhängig sein müssen und eine ausreichende Infrastruktur mit einer angemessenen Finanzierung gewährleisten muss, um eine umfassende Tätigkeit sicherzustellen, ungeachtet veränderter politischer Ausrichtungen nachfolgender Regierungen, Wirtschaftsrückgänge oder wahrgenommener Empfindlichkeiten in Bezug auf die von ihnen behandelten Themen.

treffen, ihre eigenen Prioritäten festzulegen und ihre Befugnisse auszuüben, wie und wann sie dies für notwendig erachten. Die Unabhängigkeit kann sowohl *de jure* als auch *de facto* bestehen. *Eine Unabhängigkeit de jure* basiert auf den rechtlichen Bestimmungen, die die Beziehung zwischen der Stelle und den politischen Institutionen regeln. *Eine Unabhängigkeit de facto* basiert auf der realen Unabhängigkeit, die von der Stelle ausgeübt wird.

Es wurden 2008 in einer Umfrage über Gleichstellungsstellen in der Europäischen Union Probleme im Hinblick auf eine mangelnde Unabhängigkeit in Bezug auf die Verwaltung der Finanzmittel und des Personals durch die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung festgestellt.<sup>8</sup> Probleme einer fehlenden Unabhängigkeit waren weniger wahrscheinlich in Bezug auf ihre Politikgestaltung und die gewählte Intervention. Es ist weniger kompliziert, eine externe Kontrolle der Ressourcen als Mittel zur Begrenzung der Unabhängigkeit in einer nationalen Struktur zur Förderung der Gleichstellung einzusetzen, als die Ausübung ihrer Aufgaben zu beschneiden. Letzteres könnte Gesetzesänderungen erfordern, wohingegen ersteres durch eine Verwaltungsentscheidung zu erzielen ist. Gleichstellungsstellen in mehreren Mitgliedstaaten haben in den letzten Jahren erhebliche Haushaltskürzungen gemeldet. Dies spiegelt eine besorgniserregende Entwicklung in Bezug auf die Unabhängigkeit und Wirksamkeit dieser Strukturen wider.

Die rechtliche Struktur der Stelle, die Rechenschaftspflichten und das Verfahren für die Ernennung der Vorstandsmitglieder und leitenden Angestellten sind Schlüsselfaktoren für die Sicherung der Unabhängigkeit der Stelle.

Nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung in den Mitgliedstaaten sind im Aufbau vielfältig und reichen von eigenständigen Stellen mit eigenem gesetzlichen Status oder als Teil einer staatlichen Behörde oder eines Ministeriums bis zu Stellen, die in andere gesetzlich verankerte Behörden eingebettet sind, wie z. B. Ombudsstellen oder nationale Menschenrechtsinstitutionen. Die rechtliche Struktur dieser Stellen hat Auswirkungen auf ihre Unabhängigkeit. Eigenständige Stellen mit eigenem gesetzlichen Status sind in der Regel unabhängiger.<sup>9</sup> Stellen, die Teil einer staatlichen Behörde oder eines Ministeriums sind, sehen sich in Bezug auf die Unabhängigkeit mit erheblichen Problemen konfrontiert.

Die Unabhängigkeit der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung wird durch die Gestaltung ihrer Rechenschaftspflicht geprägt. Es gibt eine Vielzahl von Rechenschaftsmodellen in den Mitgliedstaaten. Diese schließen entweder eine formale Berichterstattung an staatliche Ministerien oder an das Parlament ein. Beide Mechanismen können die Unabhängigkeit der Stelle unterminieren, wenn die Institution, der Bericht erstattet wird, die Befugnis hat, in die Pläne oder die Arbeitsweise der Stelle oder die Ernennung von Personal einzugreifen. Die Rechenschaftspflicht ist mit Sorgfalt zu formulieren, um eine Wahrung der Unabhängigkeit sicherzustellen.

Die Ernennungsmethode für Vorstandsmitglieder, Kommissare oder Stellenleiter und leitende Angestellte dieser Strukturen ist ein weiterer Faktor für die Sicherung der Unabhängigkeit dieser Stellen. Es ist wichtig, dass die Ernennung der Vorstandsmitglieder, Kommissare, Stellenleiter durch ein offenes und transparentes Einstellungsverfahren erfolgt. Die Kriterien für diese Ernennungen sollten sich so weit wie möglich bemühen, eine Pluralität der Mitgliedschaft zu gewährleisten, die die Vielfalt der Gesellschaft und die verschiedenen Sektoren der Zivilgesellschaft, die sich für Gleichstellung einsetzen, sowie die unterschiedlichen Fähigkeiten und Kompetenzen widerspiegelt, die diese Stelle benötigt. Die Mitarbeiter sollten von der Stelle selbst eingestellt und ernannt werden, durch ein offenes und transparentes Einstellungsverfahren, das die notwendigen Fähigkeiten und Kompetenzen gewährleistet, die die Stelle benötigt.

---

<sup>8</sup> 2008 hat Equinet eine Umfrage über Gleichstellungsstellen zum Thema Unabhängigkeit veröffentlicht, die von Dr. Kutsal Yesilkagit und Berend Snijders von der Universität Utrecht durchgeführt wurde. „Between Impartiality and Responsiveness: Equality bodies and practices of independence“ unterstrich, wie wichtig ein separater rechtlicher Status und kollegiale Top-Managementstrukturen für die Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen sind, und betonte eine zentrale Bedeutung der Führung innerhalb der Gleichstellungsstellen für die Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen, insbesondere für die *de facto*-Unabhängigkeit.

<sup>9</sup> *Idem*.

#### **4.5 Wirksamkeit**

Wirksamkeit ist wichtig für den Einfluss der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung. Wirksamkeit erfordert, dass diese Strukturen in einem Umfang und mit einem Standard ihre Aufgaben wahrnehmen können, die eine vollständige Umsetzung ihres Potenzials gewährleisten. Die Höhe der Mittel, die diesen Stellen zur Verfügung gestellt werden, und die Aufgaben, die ihnen übertragen werden, sind wichtige Faktoren für die Wirksamkeit.

Unzureichende Mittel sind ein Problem für die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung in den meisten Mitgliedstaaten. Das Fehlen ausreichender Mittel bedeutet vielfach, dass einige dieser Stellen nicht in der Lage sind, einige ihrer Aufgaben und Befugnisse auszuüben. Es bedeutet auch, dass einige dieser Stellen ihre Aufgaben und Befugnisse nicht in dem Maße ausüben können, wie es für einen tatsächlichen Einfluss erforderlich wäre. Ausreichende Mittel für diese Strukturen variieren in den einzelnen Mitgliedstaaten. Jede Beurteilung der ausreichenden Mittel muss evidenzbasiert erfolgen und eine Bandbreite von Faktoren berücksichtigen, u.a.:

- die Bevölkerungszahl und die wirtschaftlichen Umstände;
- die Art und den Umfang der gemeldeten und geschätzten nicht gemeldeten Fälle von Diskriminierung;
- die Bandbreite und die Rollen anderer Interessengruppen, die sich für die Gleichstellung und die Bekämpfung von Diskriminierung einsetzen;
- die Mittel, die eine Stelle in die Lage versetzen, alle ihre Aufgaben in strategischer Weise und in einem Umfang und mit einem Standard auszuüben, die einen tatsächlichen Einfluss gewährleisten.

Der Umfang der Aufgaben und die Art der Befugnisse, die einer nationalen Stelle zur Förderung der Gleichstellung übertragen werden, sind ebenfalls für ihre Wirksamkeit entscheidend. Es ist wichtig, diesen Stellen die gesamte Bandbreite an Aufgaben zu übertragen, die ihr ermöglicht, eine strategische Mischung in ihrer Arbeit zur Durchsetzung der Gesetze umzusetzen, eine Wissensgrundlage zu den Themen Diskriminierung und Ungleichheit aufzubauen, über Rechte aufzuklären und sich für eine gleichere Gesellschaft einzusetzen und politischen Entscheidungsträgern, Arbeitgebern und Dienstleistern Unterstützung für eine gute Praxis anzubieten. Es ist diese strategische Mischung, die eine tatsächliche Einflussnahme erzielt.

Vier Beschränkungen der Aufgaben der nationalen Strukturen stellen besondere Schwächen im Hinblick auf die Wirksamkeit dar. Zwei haben eine besondere Relevanz für Förderstellen. In einigen Mitgliedstaaten verfügen die Stellen nicht über die Befugnis, auf eigene Initiative in einem Fall zu ermitteln oder gerichtliche Schritte einzuleiten. In einigen Mitgliedstaaten haben die Stellen nicht die Befugnis, ein Gerichtsverfahren anzustrengen.

Drei weitere Beschränkungen haben besondere Relevanz für quasi-gerichtliche Stellen. Die erste bezieht sich auf Situationen, in denen die Stelle nicht befugt ist, Sanktionen anzuordnen, die wirksam oder abschreckend sind. Es kann auch Fälle geben, in denen die Stelle, die einen Fall anhört, es versäumt, wirksame oder abschreckende Sanktionen auszusprechen, obwohl sie dazu befugt ist. Die zweite Beschränkung bezieht sich auf die Situation, in der die Stelle nicht über ausreichende Mittel oder Befugnisse für eine Nachbereitung verfügt, um die Umsetzung der Entscheidungen und der von ihr ausgesprochenen Empfehlungen zu gewährleisten. Die dritte Beschränkung bezieht sich auf die Situation, in der die Entscheidungen der Stelle nicht rechtlich bindend sind.

## **5. TÄTIGKEIT DER NATIONALEN STRUKTUREN ZUR FÖRDERUNG DER GLEICHSTELLUNG**

### **5.1 Einleitung**

Die internen Abläufe der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung wirken sich ebenfalls auf ihre Unabhängigkeit und Wirksamkeit aus. In diesem Abschnitt werden die Indikatoren für Unabhängigkeit

und Wirksamkeit in Bezug auf die Faktoren untersucht, die in der Kontrolle der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung liegen.

## **5.2 Unabhängigkeit**

Die Führung in der Organisation ist ein wichtiger Faktor für die Sicherstellung der Unabhängigkeit, insbesondere der *de facto*-Unabhängigkeit. Der Vorstand, die Kommissare die Leitung und das sonstige Führungspersonal müssen das politische Umfeld, in dem die Stelle tätig ist, gestalten. Die Leitung ist gefordert, sich auf eine beständig verändernde politische Umgebung einzustellen, unter gleichzeitiger Wahrung eines kontinuierlichen und kritischen Engagements für Gleichstellung und Nichtdiskriminierung. Der Vorstand, die Kommissare oder der Leiter und die leitenden Angestellten spielen Schlüsselrollen beim Umgang der Stelle mit den wichtigsten Interessengruppen, u.a.:

- Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitgebern. Diese Interessengruppen tragen erheblich zur Wirksamkeit der Stelle bei. Die Beziehung muss jedoch auf eine Weise geführt werden, die die Unabhängigkeit der Stelle schützt.
- die Medien. Die Medien spielen eine wichtige Rolle bei der Verbreitung der Ergebnisse der Tätigkeit der nationalen Struktur zur Förderung der Gleichstellung. Im Umgang mit den Medien sollte sie Stelle jedoch sicherstellen, dass ihre Unabhängigkeit und die volle Bandbreite ihres Mandats von den Medien kommuniziert werden.
- andere gesetzliche Stellen mit einem Mandat zur Förderung der Gleichstellung und/oder Beschwerden über Diskriminierung zu bearbeiten. Die Netzwerkarbeit der verschiedenen Gleichstellungs- und Menschenrechtsinstitutionen sollte sicherstellen, dass es eine stimmige Initiative und eine Maximierung des Einflusses unter gegenseitiger Respektierung der Unabhängigkeit jeder Institution gibt.
- das Parlament und andere politische Entscheidungsträger. Diese Akteure sind für das Festlegen des Kontextes, in dem die Stelle ihr Mandat ausübt, und die Ausgestaltung des Mandats der Stelle und der Mittel, die dieser zur Verfügung gestellt werden, von zentraler Bedeutung. Hierbei kann es sich um eine komplexe Beziehung handeln, die sich durch eine furchtlose Unabhängigkeit seitens der Stelle und die Achtung der Unabhängigkeit seitens der politischen Entscheidungsträger auszeichnen sollte.

*Die de facto*-Unabhängigkeit hängt von der Art und Weise ab, wie die Leitung der nationalen Struktur zur Förderung der Gleichstellung diese einzelnen Beziehungen gestaltet. Es ist erforderlich, dass diese Beziehungen strategisch gehandhabt werden, um der Stelle die Umsetzung ihres vollen Potenzials zu ermöglichen. Gleichmaßen ist es erforderlich, dass sie alle auf der Grundlage eines strikten Engagements für die Wahrung der Unabhängigkeit der Stelle gestaltet werden.

Die Führung muss sich auch bemühen, eine Kultur der Unabhängigkeit innerhalb der Stelle zu etablieren. Unabhängigkeit muss die Norm sein, die das Denken und die Entscheidungen innerhalb der Stelle prägen. Sie muss als die Norm durchgesetzt werden, die von der Stelle aus Sicht aller externen Akteure erwartet wird.

## **5.3 Wirksamkeit**

Vier Schlüsselfaktoren für die Wirksamkeit, die in der Kontrolle der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung liegen, sind ein strategischer Ansatz, die Zugänglichkeit ihrer Dienstleistungen, Einbeziehung der Akteure in ihre Tätigkeit und Netzwerkarbeit.

Die nationalen Strukturen müssen im Hinblick auf die Ausübung ihrer Aufgaben und ihrer Mittel strategisch vorgehen, um wirksam sein zu können. Allerdings arbeiten die Stellen in vielen Mitgliedstaaten nicht nach einem mehrjährigen Strategieplan, und nur wenige Stellen führen Evaluierungen ihrer Arbeit auf Grundlage solcher Pläne durch. Dies verhindert einen strategischen Ansatz, der sich nur auf einen mehrjährigen Strategieplan für die Tätigkeit mit Indikatoren und Zielvorgaben stützen kann, an denen die

Ergebnisse und der Einfluss der Stelle gemessen werden. Ein solcher Plan ermöglicht den nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung, die beste Zusammenstellung ihrer Aufgaben und Befugnisse zu ermitteln, die sie in ihrem jeweiligen Kontext umsetzen möchte. Er ermöglicht der Stelle, ihre Tätigkeit optimal innerhalb des Rahmens anderer Institutionen zu definieren, die sich ebenfalls für die Förderung der Gleichstellung und die Bekämpfung von Diskriminierung einsetzen. Er gewährleistet, dass die Stelle ihre Mittel durch Befolgen eines geplanten Ansatzes bestmöglich nutzt.

Strategische Prozesse spielen eine wichtige Rolle in einem solchen mehrjährigen Plan. Strategische Prozesse stellen sicher, dass sich die Stelle mit einer ausreichenden Zahl von Fällen befasst, damit ihre gesetzliche Tätigkeit Einfluss auf Kernfragen der Diskriminierung nehmen kann. Es stellt außerdem sicher, dass die Stelle bei der Wahl der zu unterstützenden Fälle sowohl die individuellen Interessen der Person, die Diskriminierung erlebt hat, als auch das allgemeine Interesse berücksichtigt, wenn der Fall zu einer institutionellen oder sozialen Veränderung führen könnte, von der nicht nur der einzelne Beschwerdeführer, sondern auch die Allgemeinheit profitieren würde. Strategische Prozesse haben eine besondere Bedeutung für quasi-gerichtliche Stellen, die alle Beschwerden annehmen müssen, die bei ihnen eingereicht werden. In diesem Fall sind strategische Prozesse Teil der Zuweisung von Mitteln für besondere Fälle und der Art und Weise, wie die Ergebnisse bestimmter Fälle kommuniziert werden.

Die Kommunikation ist ein Kernbereich der Tätigkeit der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung. Diese Tätigkeit kann ebenfalls von einem konkreten Strategieansatz profitieren. Die nationalen Strukturen müssen über verschiedene Kanäle kommunizieren, i.e. allgemeine Medien, die Kommunikationskanäle, die von Organisationen der Zivilgesellschaft genutzt werden, und eigene Kommunikationsmethoden. Sie müssen über ihre Dienstleistungen, über die Rechte im Rahmen der Gleichbehandlungsgesetze, über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit und das allgemeine Interesse für die Gleichstellung in der Geschäftswelt und in der Gesellschaft berichten. Sie müssen manchmal mit einer feindseligen Medienlandschaft umgehen. Dies ist eine komplexe Kommunikationsaufgabe und die Tätigkeit der Stellen muss auf einer sorgfältig erarbeiteten Kommunikationsstrategie beruhen.

Angesichts einer erheblichen Zahl von nicht gemeldeten Fällen ist die Zugänglichkeit für die Wirksamkeit der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung von zentraler Bedeutung. Eine effektive Kommunikation ist ein wichtiges Element zur Erreichung der notwendigen Zugänglichkeit. Die Zugänglichkeit kann auch durch Verfahren gestärkt werden, die den Beschwerdeführern keine Kosten verursachen und die einfach und leicht verständlich sind. Am wichtigsten ist, dass die Zugänglichkeit eine Vor-Ort-Präsenz der nationalen Strukturen erfordert. Lokale Niederlassungen und Öffentlichkeitsarbeit erhöhen den Bekanntheitsgrad der Stellen und ermöglichen jenen, die Diskriminierung erleben, einen unmittelbaren Zugang zu den Dienstleistungen der Stellen. Sie sind ein wertvolles Instrument, um der Nichtmeldung von Fällen entgegenzuwirken. Allerdings wurden sie nur in wenigen Ländern von den nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung eingerichtet. Es ist wichtig, dass die örtlichen Büros und Öffentlichkeitsstellen zentral vernetzt und rechenschaftspflichtig sind, damit die Standards aufrechterhalten werden.

Die Einbeziehung der Interessengruppen nimmt zwei Formen an, die die Wirksamkeit der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung unterstützen können. Die erste Form ist die Mitwirkung der Interessengruppen an der Arbeit der Stelle. Dies kann die Mitwirkung der Interessengruppen an den Führungsstrukturen der Stelle einschließen. Es ist allerdings wichtig, dass eine solche Mitwirkung keinen Vertretungscharakter hat und nicht von der Regierung oder staatlichen Behörden bezogen wird. Jene, die an den Führungsstrukturen mitwirken, müssen dazu verpflichtet werden, im Sinne der korporativen Interessen der Stellen zu handeln.

Die Mitwirkung der Interessengruppen ist auch im Hinblick auf die strategische Planung der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung und die Entwicklung und Umsetzung ihrer Tätigkeit wertvoll. Diese Mitwirkung ermöglicht den Stellen Zugriff auf das Wissen, die Informationen und Ideen von Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Arbeitgebern und staatlichen Behörden. Sie verstärkt durch die Partnerschaft mit relevanten Interessengruppen den potenziellen Einfluss der Arbeit der Stellen. Sie verleiht darüber hinaus der Arbeit dieser Stellen eine wertvolle Legitimierung.

Die zweite Form der Einbeziehung von Interessengruppen involviert die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung, die in einem weiter gefassten institutionellen Rahmen für Gleichstellung arbeiten und dieses unterstützen. Die nationalen Strukturen arbeiten in den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht allein für die Förderung der Gleichstellung und die Bekämpfung von Diskriminierung. Es gibt andere Stellen, die sich für diese Arbeit einsetzen. Insbesondere Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und staatliche Behörden können diesbezüglich eine Rolle spielen und tun dies auch.<sup>10</sup>

Die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung müssen ihre eigene Tätigkeit im Rahmen dieses weiter gefassten Kontextes planen. Auf diese Weise vermeiden sie doppelte Arbeit und stärken ihren Einfluss durch die Koordinierung mit anderen Organisationen. Die nationalen Strukturen sind gut aufgestellt, als Knotenpunkt für diese unterschiedlichen Akteure zu fungieren und damit zu einer Kohärenz und zu einem gemeinsamen Engagement in diesem Bereich beizutragen. Die Stellen können darüber hinaus die verschiedenen Akteure mobilisieren und sie bei der Ausarbeitung ihrer Aktivitäten, ihrer Kapazität und ihrer Arbeit zur Förderung der Gleichstellung und zur Bekämpfung von Diskriminierung unterstützen. Das Engagement ermöglicht wichtige Multiplikatoreffekte für die Arbeit dieser Stellen.

Nichtregierungsorganisationen und, in einigen Fällen, Gewerkschaften können eine besondere Rolle dahingehend spielen, eine effektive Umsetzung der Gleichbehandlungsgesetze sicherzustellen, indem sie Einzelpersonen, die Diskriminierung erleben, Beratung und Hilfe anbieten, um einen Fall im Rahmen der Gesetze vor Gericht zu bringen. Es ist äußerst wertvoll, besonders im Kontext einer Untererfassung, dass den Beschwerdeführern diese weit gefassten Hilfsangebote zur Verfügung stehen. Die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung können sinnvollerweise Schritte ergreifen, um eine fachliche Unterstützung der Arbeit dieser Interessengruppen anzuregen, zu unterstützen und anzubieten. Allerdings gestatten einige Mitgliedstaaten Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften nur eine begrenzte Rolle bei der Bereitstellung dieser Hilfsangebote, und nur wenige Mitgliedstaaten gewähren Finanzmittel, um diese Interessenvertretungsarbeit zu ermöglichen.

Die Wirksamkeit erfordert eine Netzwerkarbeit zwischen den verschiedenen gesetzlichen Institutionen, die ein Mandat im Bereich Menschenrechte und Gleichstellung in den einzelnen Mitgliedstaaten haben. Diese Stellen können nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung, nationale Menschenrechtsinstitutionen und eine Vielzahl von Ombudsstellen einschließen. Diese Netzwerkarbeit sollte sicherstellen, dass keine doppelten Arbeiten durchgeführt werden. Es sollte den Stellen ermöglichen, Beschwerdeführer an die geeignetste Stelle zu verweisen. Unter gegenseitiger Achtung der Unabhängigkeit der einzelnen Stellen sollte dieses Netzwerken eine gemeinsame Planung ermöglichen, um den Einfluss aller Stellen zu maximieren.

Eine regionale Netzwerkarbeit kann ebenfalls zur Wirksamkeit beitragen.<sup>11</sup> Die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung können Peer Learning betreiben und Möglichkeiten schaffen, die Kapazität ihrer Organisationen und Mitarbeiter durch eine solche Kooperation zu entwickeln und zu stärken. Netzwerkarbeit kann auch zur Harmonisierung der Datenerfassung in den Mitgliedstaaten beitragen. Equinet, das europäische Netzwerk spezialisierter Gleichstellungsstellen, stellt ein wertvolles und notwendiges Mittel für die regionale Kooperation dar. Es gibt außerdem die Europäische Gruppe der nationalen Menschenrechtsinstitutionen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen, die ein Potenzial für Kooperation und Koordinierung aufweist. Die Europäische Gruppe schließt Gleichstellungsstellen ein, die auch die Rolle von nationalen Menschenrechtsinstitutionen übernehmen.

---

<sup>10</sup> Die Veröffentlichung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte aus dem Jahr 2010 „The Impact of the Racial Equality Directive: Views of trade unions and employers in the European Union“ fand einige sehr gute Beispiele für die Einbeziehung und produktive Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Gleichstellungsstellen. Allerdings war das Fehlen von Kontakten zwischen Gleichstellungsstellen und Arbeitgeberverbänden allgemein verbreitet. Die Gewerkschaften meldeten unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit, die teilweise vom Ausmaß des Einflusses der Gewerkschaft in den einzelnen Rechtsprechungen abhing, und teilweise vom Umfang der politischen Unabhängigkeit und der Mittel der Gleichstellungsstelle.

<sup>11</sup> Der Bericht 2010 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, „National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU“, betont die Notwendigkeit, die regionale Zusammenarbeit durch die Gründung einer ständigen Vertretung der Europäischen Gruppe der nationalen Menschenrechtsinstitutionen zu stärken, um gemeinsame Projekte zu koordinieren, die Gründung neuer Stellen zu unterstützen und Training und den fachlichen Austausch und Unterstützung anzubieten.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung werden eingerichtet, um die Aufgaben umzusetzen, die ihnen im Rahmen der Gleichbehandlungsgesetze übertragen werden. Diese Gesetze verbieten Diskriminierung, Belästigung und Viktimisierung. Eine neue Generation von Gleichbehandlungsgesetzen entsteht gerade, die Bestimmungen enthalten, die dem öffentlichen und privaten Sektor auch positive Pflichten auferlegen, sich proaktiv für die Förderung der Gleichstellung einzusetzen. Das Wesen und der Standard dieser Gesetze ist ausschlaggebend, um das Potenzial der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung Realität werden zu lassen.

Die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung erhalten in der Regel ein weit gefasstes Mandat für die Förderung der Gleichstellung und die Bekämpfung von Diskriminierung. Ein Hauptzweck dieser Strukturen lautet, einen Beitrag zum sozialen Wandel hin zu einer gleichberechtigteren Gesellschaft frei von Diskriminierung zu ermöglichen. Die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung bergen ein erhebliches Potenzial, um:

- Einzelpersonen zu unterstützen, wirksam auf erlebte Diskriminierung zu reagieren;
- Unternehmen und Organisationen zu ermöglichen, besser zu agieren, indem sie in Systeme investieren, die auf Gleichstellung und Vielfalt basieren;
- die Politikgestaltung zu verbessern, indem sie in Bezug auf Politik und Programme zu einer Gleichstellungsperspektive beitragen und Informationen zur Untermauerung der Politikgestaltung sammeln;
- einen Multiplikatoreneffekt zu erzielen, indem sie Interessengruppen mobilisieren, eine Rolle bei der Förderung der Gleichstellung und der Beseitigung von Diskriminierung zu spielen;
- zu einer gesellschaftlichen Wertegrundlage beizutragen, die Gleichheit schätzt, die Notwendigkeit von Gleichbehandlungsgesetzen erkennt und die Notwendigkeit anerkennt, dass Menschen gegen erlebte Diskriminierung vorgehen.

Es gibt in den Mitgliedstaaten eine erhebliche Vielfalt nationaler Strukturen zur Förderung der Gleichstellung. Diese Vielfalt schließt ihren gesetzlichen Status, die von ihnen abgedeckten Gründe, ihre Aufgaben und Befugnisse und ihre Größe ein. In einigen Fällen spiegeln Elemente dieser Vielfalt die besonderen Umstände kleinerer Mitgliedstaaten wider. Unabhängigkeit und Wirksamkeit sind die zwei Schlüsselindikatoren, an denen die nationalen Strukturen und ihr Potenzial gemessen werden, Einfluss auf Diskriminierung und Ungleichheit zu nehmen.

Viele Mitgliedstaaten müssen noch besondere nationale Strukturen zur Förderung der Gleichstellung einrichten und umfassende Antidiskriminierungsgesetze verabschieden.

Der Kommissar spricht die nachstehenden Empfehlungen aus, um die Mitgliedstaaten bei der Verabschiedung von Gleichbehandlungsgesetzen und der Gründung, Unterstützung und Ausarbeitung nationaler Strukturen zur Förderung der Gleichstellung gemäß den internationalen Übereinkünften zu unterstützen.

### 6.1 Gleichbehandlungsgesetzgebung

Bei der Verabschiedung oder Überarbeitung der Gesetze, welche die Arbeit der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung regeln, sollten die Mitgliedstaaten:

1. Umfassende Gleichbehandlungsgesetze verabschieden. Diese Gesetze sollten umfassend sein und alle Gründe von Diskriminierung abdecken. Dabei sollte der expliziten Nennung der Gründe sozioökonomischer Status und Gender-Identität im Hinblick auf die anwendbaren Gründe besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Der sachliche Anwendungsbereich dieser Gesetze sollte ebenfalls umfassend sein und Beschäftigung und berufliche Tätigkeit, die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen, Bedarfsanpassung, Bildung, sozialen Schutz, Gesundheit und sozialen Aufstieg und die Aufgaben des Staates einschließen.

2. Positive Pflichten in den Gleichbehandlungsgesetzen nennen. Organisationen des öffentlichen Sektors sollten aufgefordert werden, bei der Durchführung ihrer Aufgaben das Thema Gleichstellung gebührend zu beachten. Organisationen des privaten Sektors sollten aufgefordert werden, einen geplanten und systematischen Ansatz zum Thema Gleichstellung zu verfolgen. Ein geplanter und systematischer Ansatz zum Thema Gleichstellung schließt ein, dass die Organisationen eine Gleichstellungsrichtlinie verabschieden, ihren Mitarbeitern ein Gleichstellungstraining anbieten und einen Gleichstellungsmaßnahmenplan umsetzen. Alle Organisationen sollten verpflichtet werden, für die praktischen Auswirkungen von Vielfalt für alle Gründe, die von den Gesetzen abgedeckt werden, eine angemessene Anpassung durchzuführen, es sei denn, dies würde eine unzumutbare Belastung für sie darstellen.
3. Sicherstellen, dass alle Ausnahmeregelungen in den Gleichbehandlungsgesetzen im Hinblick auf die gewünschten politischen Ergebnisse verhältnismäßig und notwendig sind und nicht die Wirkung der Gesetze schmälern.
4. Den Begriff Diskriminierung in den Gleichbehandlungsgesetzen ausreichend weit gefasst definieren, um die alleinige Abhängigkeit von einem Vergleichsmaßstab zu reduzieren. Die allgemeine schlechte Behandlung aller Mitglieder einer Gruppe auf der Grundlage eines Verbotgrundes für Diskriminierung und Fälle von Mehrfachdiskriminierungen sollten behandelt werden, selbst wenn ein Vergleichsmaßstab fehlt.
5. Verhältnismäßige, wirksame und abschreckende rechtsverbindliche Sanktionen verabschieden, die ausgesprochen werden können, wenn gegen die Gleichbehandlungsgesetze verstoßen wird.
6. Bestimmungen für die Einrichtung oder Ernennung und den Betrieb einer unabhängigen und wirksamen nationalen Struktur zur Förderung der Gleichstellung einführen.

### **6.1 Einrichten nationaler Strukturen zur Förderung der Gleichstellung**

Bei der Einrichtung und Unterstützung der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung sollten die Mitgliedstaaten:

1. Eine öffentliche Überprüfung der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung umsetzen, die eingerichtet oder ernannt wurden, um sicherzustellen, dass sie alle relevanten internationalen Übereinkünfte und diese Stellungnahme erfüllen, mit besonderem Hinweis auf ihre Unabhängigkeit und Wirksamkeit.
2. Sicherstellen, dass der Aufbau der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung sowohl eine eigenständige quasi-gerichtliche Funktion im Hinblick auf das Anhören oder Vermitteln von Fällen im Rahmen der Gesetze als auch eine eigenständige Förderfunktion ermöglicht. Es ist gute Praxis, diese eigenständigen Funktionen verschiedenen Stellen zuzuweisen. Die Förderfunktion der nationalen Strukturen sollte die rechtliche Beratung und Vertretung jener Personen, die Diskriminierung erleben, das Durchführen von Umfragen und Forschungsarbeiten, Aufklärung über die Rechte laut Gesetz und die Mittel zur Geltendmachung dieser Rechte und die Unterstützung guter Praxis durch politische Entscheidungsträger, Arbeitgeber und Dienstleister einschließen.
3. Sicherstellen, dass die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung die Befugnisse haben, die erforderlich sind, um die ganze Bandbreite ihrer Aufgaben zur Durchsetzung der Gesetze auszuüben, eine Wissensgrundlage zu den Themen Gleichstellung und Diskriminierung aufzubauen, Aufklärung zu betreiben und gute Praxis zu unterstützen. Insbesondere sicherzustellen, dass die Förderstellen auf eigene Initiative Fälle annehmen und vor Gericht bringen können. Quasi-gerichtliche Stellen sollten in der Lage sein, rechtlich bindende Sanktionen anzuordnen, die verhältnismäßig, wirksam und abschreckend sind, und entschiedene Fälle weiter zu verfolgen, um die Umsetzung aller von ihr erlassenen Empfehlungen zu gewährleisten.
4. Sicherstellen, dass die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung über ausreichende Mittel verfügen, um alle ihre Aufgaben in dem Umfang und mit dem Standard auszuführen, die für

einen Einfluss auf Diskriminierung und Gleichheit notwendig sind. Die Mitgliedstaaten sollten einen evidenzbasierten Ansatz für die Beurteilung ausreichender Mittel erarbeiten. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die sicherstellen, dass es keine willkürliche oder disproportionale Reduzierung der Mittel für diese Stellen geben kann.

5. Für die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und den relevanten Finanzbehörden zu schaffen, die in Bezug auf die Befragung und die Debatte der strategischen Pläne und Jahresberichte der Stellen definiert ist, um sicherzustellen, dass die Stellen die öffentlichen Gelder angemessen ausgegeben und verwaltet haben.
6. Offene und transparente Einstellungsverfahren für die Vorstände und die Leitung der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung verabschieden. Besondere Kriterien sollten festgelegt werden, um sicherzustellen, dass die Vorstände die Vielfalt der Gesellschaft, die Breite der mit der Förderung der Gleichstellung befassten Zivilgesellschaft und die Fachkenntnisse widerspiegeln, die die Stelle benötigt.
7. Den nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung ermöglichen, ihr eigenes Personal einzustellen, und die vielfältigen Fachkenntnisse gewährleisten, die sie für die Umsetzung ihres Potenzials benötigen.
8. Absicherungen einführen und überwachen, um eine angemessene Priorisierung von Fragen der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung sicherzustellen, wenn die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung in andere staatliche Behörden eingebettet sind, wie z. B. Ombudsstellen und Menschenrechtsinstitutionen.

### **6.3. Tätigkeit der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung**

In ihrer Tätigkeit sollten die nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung:

1. Einen strategischen Ansatz erarbeiten und ihre Arbeit auf der Grundlage von mehrjährigen Tätigkeitsplänen evaluieren.
2. Eine Kommunikationsstrategie entwickeln und umsetzen.
3. Kriterien für die Auswahl der Fälle verabschieden, die unterstützt werden, um neben der Unterstützung einer ausreichenden Anzahl von Fällen, die einen Einfluss erlauben, auch strategische Prozesse zu ermöglichen.
4. Den Bekanntheitsgrad ihrer Arbeit für alle Verbotsgünde von Diskriminierung sicherstellen, die von den Gleichbehandlungsgesetzen abgedeckt werden.
5. Eine unabhängige Führung bieten und eine Kultur der Unabhängigkeit innerhalb der Organisation entwickeln.
6. Lokale Niederlassungen gründen oder Öffentlichkeitsarbeit leisten, die ihren vollständigen geografischen Anwendungsbereich einschließt.
7. Ein kostenfreies und einfaches Verfahren für ihre Dienste entwerfen und umsetzen, das die Zugänglichkeit erleichtert.
8. Systeme und Foren für die Mitwirkung der Interessengruppen an ihrer Planung und den Entwurf und die Umsetzung ihrer Aktivitäten entwickeln.
9. Mit den staatlichen Behörden, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen kooperieren, um einen weiter gefassten Handlungsrahmen für Gleichstellung und Nichtdiskriminierung zu mobilisieren, zu entwickeln und zu unterstützen.

Wirksame Mittel der Einbeziehung jener Gemeinschaften, die Ungleichheit und Diskriminierung erleben und die bisher noch in keiner formalen Form organisiert sind, sollten entwickelt und umgesetzt werden.

10. Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften unterstützen, um die Interessen von Menschen zu vertreten, die Diskriminierung erleben.
11. Auf nationaler Ebene Netzwerkarbeit mit anderen gesetzlichen Einrichtungen betreiben, die einen Auftrag in Bezug auf Gleichstellung und Menschenrechte haben, um überflüssige doppelte Arbeiten zu vermeiden, die Weiterleitung von Beschwerdeführern zu ermöglichen und eine gemeinsame Planung zu gestatten. Diese Netzwerkarbeit sollte auf der gegenseitigen Achtung der Unabhängigkeit jeder Stelle basieren.
12. Sich an einer europäischen Netzwerkarbeit von Gleichstellungs- und Menschenrechtsinstitutionen beteiligen, um ihre eigene Kapazität auszubauen und Unterstützung für den Kapazitätsausbau der nationalen Strukturen zur Förderung der Gleichstellung in anderen Ländern anzubieten.