

**W**

**Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**

**Umsetzung von EG-Antidiskriminierungsrichtlinien und  
Art. 228 EG-Vertrag**

- Ausarbeitung -

## **Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**

Umsetzung von EG-Antidiskriminierungsrichtlinien und Art. 228 EG-Vertrag

Dokumentation WD 11 - 194/06

Abschluss der Arbeit: 15.06.2006

Fachbereich WD 11: Europa

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

## **Inhalt**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Rechtsgrundlage für Strafzahlungen (Frage 1)</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Zu den Umsetzungsfristen (Frage 4) und zum Verfahrensstand bezüglich der Vertragsverletzungsverfahren (Frage 2)</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Zeitpunkt und Höhe von Strafzahlungen (Frage 3)</b>	<b>7</b>
<b>5.</b>	<b>Bisherige Verurteilungen nach Art. 228 Abs. 2 EG (Frage 5)</b>	<b>8</b>
<b>6.</b>	<b>Nicht umgesetzte Richtlinien (Fragen 6 und 7)</b>	<b>8</b>

## 1. Einleitung

Die Ausarbeitung soll zunächst Antwort auf einige im konkreten Zusammenhang mit der Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien in deutsches Recht stehenden Fragen zum Vertragsverletzungsverfahren geben (Fragen 1-4). Abschließend erfolgt eine kurze Beantwortung der vom Kontext der Antidiskriminierungsrichtlinien losgelösten Fragen (5-7).

Der zurzeit als **Geszentwurf der Bundesregierung** eingebrachte

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Richtlinien zu Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung, Bundesratsdrucksache 329/06 vom 18.5.2006 – beigefügt als **ANLAGE 1** –

soll der Umsetzung der folgenden EU-Antidiskriminierungsrichtlinien dienen:

- Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. Nr. L 180 S. 22),
- Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. Nr. L 303 S. 16),
- Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (ABl. Nr. L 269 S. 15) und
- Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. Nr. L 373 S. 37).

Auch wenn Deutschland beabsichtigt, alle vier EU-Antidiskriminierungsrichtlinien in einem Rechtsakt umzusetzen, sind sie – was Umsetzungsfristen und Vertragsverletzungsverfahren betrifft – jeweils für sich zu betrachten (dazu unter 3).

## 2. Rechtsgrundlage für Strafzahlungen (Frage 1)

Rechtsgrundlage für eine Verhängung von „Strafzahlungen“ ist **Art. 228 Abs. 2 EG-Vertrag** (EG). Nach Art. 228 Abs. 2 UAbs. 3 EG kann der Europäische Gerichtshof (EuGH), wenn ein Staat seinen Verpflichtungen aus einer Verurteilung im sog. Vertragsverletzungsverfahren nicht nachgekommen ist, „die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.“ Die Verhängung von finanziellen Sanktionen stellt aber erst den möglichen Endpunkt eines solchen Verfahrens dar, dessen verschiedene Stufen daher im Folgenden überblicksartig skizziert werden sollen.

Ist die Kommission der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen hat, kann sie nach **Art. 226 EG-Vertrag** ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Da die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet sind, innerhalb einer in den Richtlinien festgelegten Frist die Richtlinienvorgaben in das innerstaatliche Recht umzusetzen, leitet die Europäische Kommission nach Ablauf der Umsetzungsfrist das **Vorverfahren** des Art. 226 EG-Vertrag ein.<sup>1</sup> Nachdem dem Mitgliedstaat zunächst Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird (erstes **Mahnschreiben**), folgt dann eine mit Gründen versehene Stellungnahme (**begründete Stellungnahme**).

Kommt der Staat dieser Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nach, und ist die Kommission der Ansicht, dass der Mitgliedstaat noch immer gegen seine Verpflichtungen verstößt, so kann die Kommission den EuGH anrufen (**Klageverfahren**). Kommt es zu einer (**Erst-Verurteilung**) des säumigen Mitgliedstaates, in der der EuGH feststellt, dass der Mitgliedstaat gegen die Verpflichtung aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, so hat dieser Staat die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergeben (Art. 228 Abs. 1 EG). Im Falle der Nichtumsetzung muss also die Umsetzung erfolgen.

Im sog. **zweiten Vertragsverletzungsverfahren** nach Art. 228 Abs. 2 EG kommt es zunächst wieder zu einem Vorverfahren, das in seiner Struktur dem des Art. 226 EG entspricht. Die Kommission gibt dem Mitgliedstaat erneut Gelegenheit zur Äußerung (**228 – Mahnschreiben**) und gibt dann, wenn sie der Auffassung ist, dass der betreffende Mitgliedstaat die aus dem Urteil folgenden Maßnahmen nicht ergriffen hat, wieder

---

1 Im Verfahren der "**Nichtmitteilung**", wird der Mitgliedstaat benachrichtigt, dass er es versäumt hat, der Europäischen Kommission seine nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der EG-Rechtsvorschriften bis zur erforderlichen Umsetzungsfrist bekannt zu geben. Der Mitgliedstaat erhält zunächst eine Frist von 2 Monaten zur Darlegung seiner Gründe. Im Verfahren der "**Nichtübereinstimmung**", wird ein Mitgliedstaat von der Europäischen Kommission benachrichtigt, dass seine nationalen Maßnahmen nicht mit der betreffenden Richtlinie übereinstimmen. Der Mitgliedstaat erhält von der Europäischen Kommission dann eine angemessene Frist, um seine Gesetzgebung mit den EG-Rechtsvorschriften in Einklang zu bringen. Zum Ganzen im Bezug auf die Antidiskriminierungsrichtlinien: vgl. die Website der GD Beschäftigung und soziale Angelegenheiten [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/legis/legln\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_de.htm) [Stand: 13.6.2006].

rum eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab (**228-begründete Stellungnahme**), in der sie aufführt, in welchen Punkten der betreffende Mitgliedstaat dem Urteil des EuGH nicht nachgekommen ist (Art. 228 Abs. 2, UAbs. 1 EG).

Sollte der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus dem (Erst-)Urteil ergeben, auch nicht innerhalb einer letzten, von der Kommission in der Stellungnahme gesetzten Frist getroffen haben, kann sie erneut den EuGH anrufen (**228-Klageverfahren**). Dabei benennt sie dann auch die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, „die sie den Umständen nach für angemessen hält“ (Art. 228 Abs. 2, UAbs. 2 EG). Die Kommission ist zur Einleitung des Vorverfahrens verpflichtet, hat aber bezüglich der Klageerhebung vor dem EuGH einen Ermessensspielraum.<sup>2</sup>

Erst wenn der Gerichtshof in einer (**Zweit**)**verurteilung** feststellt, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem (Erst-)Urteil nicht nachgekommen ist, kann er die Zahlung eines **Pauschalbetrags oder Zwangsgelds** verhängen (Art. 228 Abs. 2 UAbs. 3 EG).

### 3. **Zu den Umsetzungsfristen (Frage 4) und zum Verfahrensstand bezüglich der Vertragsverletzungsverfahren (Frage 2)**

Die **Anti-Rassismus-Richtlinie** 2000/43/EG<sup>3</sup>, musste bis zum **19. Juli 2003** umgesetzt werden. Die Kommission hat nach Ablauf der Umsetzungsfrist ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet (zum Ablauf s. o.). Deutschland wurde am 28. April 2005 vom Europäischen Gerichtshof wegen Nichtumsetzung der Richtlinie verurteilt (**Erstverurteilung**). Vgl. näher:

EuGH, Urteil vom 28.4.2005, Rs. C-329/04, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland, ABl. Nr. C 143, vom 11.6.2005, S. 13, beigelegt als **ANLAGE 2**.

Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/05/502 vom 28.4.2005, EuGH Urteil: Deutschland versäumt die Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Diskriminierung aufgrund von Rasse, beigelegt als **ANLAGE 3**.

Die Kommission hat nunmehr im **Verfahren** des Art. 228 Abs. 2 EG nach dem Mahnschreiben, mit dem Deutschland Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, bereits

---

2 Ehrlicke in: Streinz, Rudolf, EUV/EGV, Kommentar, München 2003, Rn. 9-10 zu Art. 228 EG.

3 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. Nr. L 180 S. 22).

Die Kommission kann nunmehr nach dem o. g. Verfahren erneut den Gerichtshof anrufen und dabei auch die Höhe des von Deutschland zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält, angeben. Nach einer unverbindlichen Einschätzung eines leitenden Kommissionsbeamten aus der zuständigen Generaldirektion Beschäftigung dürfte dies allerdings kaum noch vor der Sommerpause der EU-Institutionen erfolgen.<sup>6</sup> Angesichts des Verfahrensstandes ist also bei der Anti-Rassismus-Richtlinie von einem hohen Zeitdruck bezüglich der Umsetzung auszugehen, wie ja auch die Bundesregierung wiederholt erklärt hat.<sup>7</sup> Mit dem Stand der Umsetzung bei der Anti-Rassismus-Richtlinie wird auch die besondere Eilbedürftigkeit der Vorlage (Art. 76 Abs. 2 S. 4 GG) beim o. g. Regierungsentwurf eines „Gesetzes zur Umsetzung europäischer Richtlinien zu Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung“ begründet: Zur Vermeidung der Klageerhebung sei es erforderlich, den Vertragsverstoß umgehend zu beseitigen.<sup>8</sup>

Die Umsetzungsfrist für die sog. **Rahmenrichtlinie Beschäftigung** 2000/78/EG<sup>9</sup>, lief am **2. Dezember 2003** ab. Deutschland hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine Zusatzfrist von bis zu drei Jahren zu beantragen, um das Rechtssystem mit den Bestimmungen zur Diskriminierung aufgrund des Alters in Einklang zu bringen. Die Frist läuft insoweit daher erst am **2. Dezember 2006** ab. Die Kommission hat auch in Bezug auf diese Richtlinie ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Deutschland ist vom EuGH am 23. Februar 2006 wegen Nichtumsetzung verurteilt worden (**Erstverurteilung**). Vgl.

EuGH, Urteil vom 23.2.2006, Rs. C-43/05, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland, beigelegt als **ANLAGE 4**.

6 Einschätzung von Dr. Jansen (DG EMPL) am 29.5.2006 im Rahmen der Tagung „Anti-Diskriminierungsrecht in Europa – Erfahrungen und Aussichten“ in der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland.

7 Vgl. nur Zitat der Bundesministerin der Justiz, B. Zypries, nach: Süddeutsche Zeitung vom 10.6.2006, „Antidiskriminierung rasch regeln“.

8 Vgl. den Gesetzentwurf in ANLAGE 1, Anschreiben an den Präsidenten des Bundesrates, S. 2.

9 Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. Nr. L 303 S. 16).

Die revidierte Gleichbehandlungsrichtlinie 2002/73/EG<sup>11</sup> war zum **5. Oktober 2005** umzusetzen.

Die Vierte Gleichstellungsrichtlinie zur Gleichstellung außerhalb des Erwerbslebens 2004/113/EG muss erst bis **zum 21. Dezember 2007** umgesetzt werden.<sup>12</sup>

#### **4. Zeitpunkt und Höhe von Strafzahlungen (Frage 3)**

Wie den Antworten unter 2. und 3. zu entnehmen ist, gibt es noch keine formelle Festlegung von finanziellen Sanktionen, da die Kommission diese erst im Rahmen der Anrufung des EuGH im Verfahren des Art. 228 Abs. 2 EG beziffert und noch kein Verfahren bis an diesen Punkt gelangt ist. Einzelheiten zur möglichen Höhe und zum Verfahren der Berechnung bezüglich von Zwangsgeld und Pauschalbetrag ergeben sich aus der beigefügten Ausarbeitung und der Mitteilung der Kommission:

, Das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 226 EGV und die Sanktionsmöglichkeiten des Art. 228 EGV, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung vom 24.4.2006 (149/06), in ANLAGE 5.

Mitteilung der Kommission, Anwendung von Art. 228 EG-Vertrag, SEK(2005)1658, [http://ec.europa.eu/comm/secretariat\\_general/sgb/droit\\_com/pdf/sec\\_2005\\_1658\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/pdf/sec_2005_1658_de.pdf) [Stand 14.6.2006], in ANLAGE 6.

---



11 Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (ABl. Nr. L 269 S. 15).

12 Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. Nr. L 373 S. 37).

## 5. Bisherige Verurteilungen nach Art. 228 Abs. 2 EG (Frage 5)

Die Bundesrepublik Deutschland wurde bisher nicht auf Grundlage des Art. 228 Abs. 2 EG verurteilt, musste also noch keine Zwangsgelder oder Pauschalbeträge im Sinne von Art. 228 Abs. 2 EG zahlen.<sup>13</sup> Zwar hat die Kommission bereits mehrfach den Gerichtshof gemäß Art. 228 Abs. 2 UAbs. 2 EG angerufen<sup>14</sup>, die Verfahren sind aber vor einer gerichtlichen Entscheidung eingestellt worden, nachdem Deutschland den Urteilen Folge geleistet hatte. Soweit ersichtlich ergingen auf Grundlage des Art. 228 Abs. 2 EG seit seiner Einführung durch den Vertrag von Maastricht (1992/93) insgesamt erst vier Urteile (gegen Griechenland [2000], Spanien [2003] und Frankreich [2005 und 2006]).<sup>15</sup>

## 6. Nicht umgesetzte Richtlinien (Fragen 6 und 7)

Das **Generalsekretariat** der EU-Kommission veröffentlicht auf seiner Homepage zur „Anwendung des Gemeinschaftsrechts“<sup>16</sup> ca. sechsmal im Jahr eine nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Übersicht über den Stand der Umsetzung von EU-Richtlinien. Genannt werden: a) die Zahl der Richtlinien, deren Umsetzungsfrist abgelaufen ist, b) die Zahl der Fälle, in denen die Mitgliedstaaten der EU-Kommission die Umsetzung mitgeteilt haben<sup>17</sup>, sowie c) die sich daraus ergebende Mitteilungsquote. Zum Stichtag 17. Mai 2006<sup>18</sup> war in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland in 2666 Fällen die Umsetzungsfrist abgelaufen, Deutschland hatte aber nur in 2637 Fällen der EU-Kommission die Umsetzung mitgeteilt, in 29 Fällen dies aber nicht getan. Mit der korrespondierenden Mitteilungsquote von 98,91 % liegt Deutschland auf Rang 14 der EU-25.

Im Deutschen Bundestag erstellt das **Europabüro** im Sekretariat des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union derzeit eine detaillierte Übersicht zum

---

13 Vgl. die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Karl Diller vom 31. Januar 2006 auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Ulrike Flach, BT-Drs. 16/523 vom 3.2.2006, S. 18 ff.

14 Siehe hierzu Sven Hölscheidt, Zwangsgelder gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der Nichtbeachtung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs, BayVBl. 1997, 459 ff.

15 EuGH, Rs. C-387/97, *Kommission/Griechenland*, Slg. 2000, I-5047; Rs. C-278/01, *Kommission/ Spanien*, Slg. 2003, I-14141; Rs. C-304/02, *Kommission/Frankreich*, Slg. 2005, I-6263; Rs. 177/04, *Kommission/ Frankreich*, Urteil vom 14.3.2006, noch nicht in der amtlichen Sammlung, im Internet abrufbar unter: <<http://curia.eu.int/en/content/juris/c2.htm>> [Stand: 14.6.2006].

16 <[http://ec.europa.eu/community\\_law/eulaw/index\\_en.htm#transpositions](http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/index_en.htm#transpositions)> [Stand: 14.6.2006].

17 Um die Kommission in die Lage zu versetzen, ihrer Aufgabe der Überwachung der Umsetzung von Richtlinien nachzukommen (vgl. Art. 211, 1. Spiegelstrich EG), enthalten viele Richtlinien Mitteilungspflichten, vgl. Werner Schroeder, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Rn 85 zu Art. 249 EG.

18 <[http://ec.europa.eu/community\\_law/eulaw/pdf/mne\\_country\\_20060517\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/mne_country_20060517_en.pdf)> [Stand: 14.6.2006].

Thema „Fristeinhaltung bei der Umsetzung von Rechtsakten der EU in deutsches Recht“. Diese als Ausschussdrucksache erscheinende Papier – das im EU-Ausschuss am 28. Juni 2006 beraten werden soll<sup>19</sup> – gliedert sich in drei Teile: 1. Richtlinien, deren Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen ist (oder die sich noch innerhalb der 6-Monatsfrist befinden), 2. Richtlinien, deren Umsetzungsfrist seit mehr als 6 Monaten abgelaufen ist und 3. Berichterstattung über seit dem ... umgesetzte Richtlinien. Die Übersicht wird den Stand vom 30. April 2006 haben.

Eine Übersicht über die derzeit gegen Deutschland anhängigen Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Umsetzung bzw. Nicht-Mitteilung der Umsetzung von Richtlinien – mit Stand vom 30. Januar 2006 – bietet die

Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Karl Diller vom 31. Januar 2006 auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Ulrike Flach, BT-Drs. 16/523 vom 3.2.2006, S. 18 ff., beigelegt als ANLAGE 7.

- Fachbereich Europa -

---

<sup>19</sup> Das Dokument ist ggf. bereits vor der Sitzung über die entsprechenden Fraktionsgremien zu erhalten.