



Die **Richtlinie zur Gleichbehandlung  
ohne Unterschied der Rasse:**  
Anwendung und Herausforderungen

Der vorliegende Bericht befasst sich mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Artikel 21), der unter Titel III „Gleichheit“ der Charta der Grundrechte der Europäischen Union fällt.

Umschlagfoto: Digital Vision/Getty Image

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die FRA-Website ([www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)) abgerufen werden.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)  
Schwarzenbergplatz 11  
1040 Wien  
Österreich  
Tel.: +43 (0) 1 580 30 - 0  
Fax: +43 (0) 1 580 30 - 691  
Email: [information@fra.europa.eu](mailto:information@fra.europa.eu)  
[www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2012

ISBN 978-92-9192-884-2  
doi:10.2811/21718

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2011  
Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

*Druck: Belgien*

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM RECYCLINGPAPIER

Die **Richtlinie zur Gleichbehandlung  
ohne Unterschied der Rasse:**  
Anwendung und Herausforderungen



## Vorwort

Gemäß dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union gründet sich die EU auf die Werte der Gleichheit und Nichtdiskriminierung und soll durch ihre Politik Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft bekämpfen. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse bildet in dieser Beziehung eine wichtige Maßnahme, indem sie Rahmenvorgaben für die Bekämpfung von Diskriminierungen und die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung schafft. Diese Richtlinie, die vor zehn Jahren verabschiedet wurde, hat in den EU-Mitgliedstaaten neue Verfahren zur Förderung der Gleichbehandlung herbeigeführt und bestehende gestärkt. Wenngleich bereits erhebliche Fortschritte bei der Verwirklichung der Gleichbehandlung von Menschen unterschiedlicher Rasse und ethnischer Herkunft erzielt wurden, bestehen doch nach wie vor zahlreiche Herausforderungen, die bewältigt werden müssen.

Laut Artikel 17 der Richtlinie zur Rassengleichbehandlung ist die Europäische Kommission gehalten, dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung der Richtlinie Bericht zu erstatten und dabei die Ansichten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zu berücksichtigen. Der vorliegende Bericht ist eine von mehreren Veröffentlichungen der Agentur, die zur Erfüllung dieses Erfordernisses beitragen. Er beleuchtet die Anwendung der Richtlinie zur Rassengleichbehandlung und die Herausforderungen, die mit der Verwirklichung ihrer Ziele verbunden sind. Der Bericht basiert auf den Forschungsarbeiten der FRA und der früheren Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit seit ihrer Einrichtung im Jahre 1997.

Die Analyse beruht auf einer Erörterung der Rechtsvorschriften und Verfahrensweisen in den EU-Mitgliedstaaten, den faktischen Erfahrungen von Minderheiten rassistischer oder ethnischer Zugehörigkeit und den Ansichten der Sozialpartner. Zwar haben sich die Rechtsvorschriften und die Praxis in diesem Bereich in den vergangenen zehn Jahren sichtlich weiterentwickelt, doch ist es nicht möglich, eine konkrete Trendanalyse vorzulegen, da sich die Indikatoren zur Messung der genauen Gestaltung und Auswirkungen dieser Maßnahmen derzeit noch in einem frühen Stadium der Entwicklung befinden.

**Morten Kjærum**  
**Direktor**



# Inhalt

<b>VORWORT</b> .....	<b>3</b>
<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>7</b>
<b>1 DIE ANWENDUNG DER RICHTLINIE ZUR GLEICHBEHANDLUNG OHNE UNTERSCHIED DER RASSE</b> .....	<b>9</b>
1.1 Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse auf Verfahrensweisen und Auffassungen .....	9
1.2 Gleichbehandlungsstellen .....	11
1.3 Zugang zu Rechtsbehelfen und Streitbeilegung .....	12
1.4 Sozialer Dialog .....	16
1.5 Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung .....	17
<b>2 HERAUSFORDERUNGEN BEI DER VERWIRKLICHUNG DER ZIELE DER RICHTLINIE ZUR GLEICHBEHANDLUNG OHNE UNTERSCHIED DER RASSE</b> .....	<b>19</b>
2.1 Allgemeine Kenntnis der Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung.....	19
2.2 Mangelnde Erkennung der Diskriminierung und fehlende Bereitschaft zur Meldung von Vorfällen.....	20
2.3 Anwalts- und Prozesskosten .....	21
2.4 Grenzen der Streitbeilegung als Mittel zur Verwirklichung der Gleichbehandlung.....	22
2.5 Ergänzende Mittel: Datenerhebung und Präventions-/Fördermaßnahmen.....	22
<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN</b> .....	<b>25</b>
<b>BIBLIOGRAFIE</b> .....	<b>27</b>



## Einleitung

Das Problem der Diskriminierung aufgrund der Rassenzugehörigkeit oder der ethnischen Herkunft fand bei den Organen der Gemeinschaft in den 1990er Jahren zunehmende Beachtung, und es wurden zahlreiche Maßnahmen in die Wege geleitet, die der Notwendigkeit der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit Rechnung trugen. Um der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten eine bessere Inangriffnahme dieser Problematik zu ermöglichen, wurde 1997 die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) ins Leben gerufen, die den Auftrag erhielt, objektive, verlässliche und vergleichbare Daten zu sammeln und zu analysieren.<sup>1</sup> Im Jahre 2007 wurde die Beobachtungsstelle von ihrer Nachfolgeeinrichtung, der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), abgelöst, die mit einem umfassenderen Mandat und breiteren Aufgabenspektrum im Bereich der Menschenrechte ausgestattet wurde.<sup>2</sup> Seit der Verabschiedung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie im Jahr 2000 umfassen die Forschungs- und Analysetätigkeiten von EUMC und FRA zum Thema Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auch die Berichterstattung über Maßnahmen und Verfahrensweisen, die von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen dieses Instruments angewandt werden. Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Anwendung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie durch die Rechtsvorschriften und Verfahrensweisen in den 27 EU-Mitgliedstaaten. Dabei werden die Herausforderungen beleuchtet, die bei der effektiven Verwirklichung der Ziele der Richtlinie bestehen, und es wird abschließend erörtert, wie solche Hindernisse überwunden werden können. So weit als möglich wird in dem Bericht umrissen, wie sich die Rechtsvorschriften und Verfahrensweisen im Laufe der Zeit entwickelt haben. Allerdings fehlt es auf der Ebene der Mitgliedstaaten oft an Daten, und in den Fällen, in denen Daten erhoben werden, werden direkte und präzise Vergleiche durch unterschiedliche Endzwecke und Methoden erschwert. Indikatoren, die einheitlichere Messungen der bei der Verwirklichung der Grundrechte erzielten Fortschritte ermöglichen könnten, befinden sich gegenwärtig noch in der Entwicklung. Diesbezüglich bilden die eigenen Arbeiten der FRA zur Entwicklung von Indikatoren für die Rechte des Kindes ein wertvolles Instrument zur Messung des Stands der Umsetzung, das die Notwendigkeit weiterer Forschungen dieser Art verdeutlicht.<sup>3</sup>

Gemäß Artikel 17 der Richtlinie zur Gleichbehandlung der Rassen „berücksichtigt“ die Europäische Kommission in ihrem alle fünf Jahre vorzulegenden Bericht über die Anwendung der Richtlinie die Ansichten der FRA. Der vorliegende Bericht bildet Teil einer Reihe von Veröffentlichungen, die zur Erfüllung dieses Erfordernisses beitragen.

Durch zahlreiche qualitative, quantitative und juristische Forschungsarbeiten und Analysen auf dem Gebiet der Diskriminierung über einen Zeitraum von 10 Jahren haben das EUMC und die FRA einen beachtlichen Bestand an Studien aufgebaut, die verschiedenste Bevölkerungsgruppen in unterschiedlichen Umfeldern erfassen. Der vorliegende Bericht unterbreitet auf der Grundlage dieser reichhaltigen Quellen eine zugängliche und abgerundete Analyse. Angesichts der besonderen Rolle, die den Sozialpartnern durch Artikel 11 der Richtlinie zugewiesen ist, wird insbesondere auf die von diesen vertretenen Ansichten verwiesen, die von der FRA in dem Bericht *The impact of the Racial Equality Directive: Views of trade unions and employers in the European Union* (Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Ansichten der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der EU) zusammengestellt und veröffentlicht wurden.<sup>4</sup> Allgemeiner betrachtet gründet sich der Bericht auf Beiträge des Rechtsexpertenetztes der FRA, FRALEX, und weitere einschlägige Berichte des EUMC und der FRA, so u. a.: EUMC, *Migrants, Minorities and Education: Documenting Discrimination and Integration in 15 Member States of the European Union* (Migranten, Minderheiten und Bildung: Dokumentation der Diskriminierung und Integration in den 15 Mitgliedstaaten der EU);<sup>5</sup> *Migrants, minorities and employment: Exclusion, discrimination and anti-discrimination in the 15 Member States of the European Union* (Migranten, Minderheiten und Beschäftigung: Ausgrenzung, Diskriminierung und Antidiskriminierungsmaßnahmen in 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union);<sup>6</sup> *Migrants, minorities and housing: Exclusion, discrimination and anti-discrimination in the 15 Member States of the European Union* (Migranten, Minderheiten und Wohnungswesen: Ausgrenzung, Diskriminierung und Antidiskriminierungsmaßnahmen in den 15 Mitgliedstaaten der EU);<sup>7</sup> *Roma and Travellers in public education: An overview of the situation in the EU Member States* (Roma und Traveller im öffentlichen Bildungswesen: Ein Überblick über die Situation in den EU-Mitgliedstaaten);<sup>8</sup> *Access to justice in Europe* (Der Zugang zur Justiz in Europa);<sup>9</sup> *EU-MIDIS, Daten kurz gefasst 3: Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen*,<sup>10</sup> *EU-MIDIS, Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*,<sup>11</sup> *EU-MIDIS*

1 FRA (2007), S. 9-16, 47-50.

2 Verordnung (EG) Nr. 1035/97 zur Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. (ABl. L 151, 10.6.1997, S. 1); Verordnung Nr. 168/2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (ABl. L 53, 22.2.2007, S. 1).

3 FRA (2010b). Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte hat sich auf dem Gebiet der Entwicklung von Indikatoren zur Umsetzung der Menschenrechte, die von den UN-Vertragsorganen zur Messung des Grades der Verwirklichung der in den UN-Menschenrechtsinstrumenten verbrieften Rechte eingesetzt werden sollen, besonders aktiv betätigt. Siehe <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/documents.htm>.

4 FRA (2010e).

5 EUMC (2004).

6 EUMC (2003b).

7 EUMC (2005).

8 EUMC (Mai 2006).

9 FRA (2011).

10 FRA (2010c).

11 FRA (2009i).

*at a glance: Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey (EU-MIDIS auf einen Blick: Einführung in die EU-weite Diskriminierungserhebung der FRA),<sup>12</sup> Migranten, Minderheiten und Beschäftigung: Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Aktualisierung 2003-2008,<sup>13</sup> The impact of the Racial Equality Directive: Views of trade unions and employers in the European Union (Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Ansichten der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der EU),<sup>14</sup> Trends and Developments 1997-2005: Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality in the European Union (Trends und Entwicklungen 1997-2005: Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft und Förderung der Gleichbehandlung in der Europäischen Union),<sup>15</sup> Wohnverhältnisse von Roma und Travellern in der Europäischen Union: Vergleichender Bericht<sup>16</sup> sowie Jahresberichte.*

---

12 FRA (2009h).

13 FRA (2010d).

14 FRA (2010e).

15 FRA (2007).

16 FRA (2009j).

# 1 Die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse

Ziel der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse ist die Schaffung eines Rahmens zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den EU-Mitgliedstaaten. Sie besteht parallel zur Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die die Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung untersagt, sowie zur Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen, und zur Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, die Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts verbieten.<sup>17</sup> Gemeinsam tragen diese Richtlinien in erheblichem Maße zur Verwirklichung des von der EU verfolgten Ziels der Bekämpfung der Diskriminierung bei. Diskriminierungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft und des Geschlechts sind im Bereich der Beschäftigung, des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen sowie des Zugangs zum System der sozialen Sicherheit („Sozialschutz“ und „soziale Vergünstigungen“) verboten, während Diskriminierungen aufgrund der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung nur im Beschäftigungsbereich untersagt sind. Dies schafft eine oft als „Hierarchie der Diskriminierungsgründe“ bezeichnete Ordnung, bei der der Schutz gegen Diskriminierungen ungleich angewandt wird. Dieser ungleichmäßige Schutz wird mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine „horizontale“ Richtlinie in Angriff genommen. Durch letztere würden Rechtsvorschriften eingeführt, die Schutz vor Diskriminierungen aufgrund der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in den von der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse erfassten Bereichen gewähren.<sup>18</sup>

Nach der Rassengleichbehandlungsrichtlinie sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu untersagen; ferner sind sie berechtigt, spezifische Maßnahmen zu beschließen, mit denen Benachteiligungen aus diesen Gründen verhindert oder ausgeglichen werden („positive Maßnahmen“). Zur Verwirklichung dieser Ziele sind die Mitgliedstaaten gehalten,

eine Reihe von Maßnahmen und eine besondere Architektur einzuführen: Die Bürger müssen ihre Rechte auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg und gegebenenfalls durch Schlichtungsverfahren geltend machen können. Im Verlauf solcher Verfahren sollte die Beweislast auf den Kläger und die beklagte Partei verteilt sein, und es müssen wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorgesehen sein. Zur Unterstützung von Opfern, die ihre Ansprüche geltend machen wollen, sind zahlreiche Maßnahmen erforderlich. Eine oder mehrere Gleichbehandlungsstellen sollten mit der Aufgabe betraut werden, Opfern, die Beschwerden nachgehen, Hilfsangebote bereitzustellen. Überdies müssen die EU-Mitgliedstaaten Organisationen der Zivilgesellschaft dazu ermächtigen, sich im Namen oder zur Unterstützung eines Klägers an Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zu beteiligen; solche Organisationen könnten etwa Nichtregierungsorganisationen (NRO), Gewerkschaften oder die Gleichbehandlungsstellen selbst sein. Gleichbehandlungsstellen sollen auch die Möglichkeit erhalten, eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung durchzuführen, etwa die Veröffentlichung von Berichten und Empfehlungen und die Durchführung unabhängiger Erhebungen. Ebenso sollen die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, durch die sichergestellt wird, dass die durch die Richtlinie eingeführten Vorschriften allgemein bekanntgemacht werden. Und schließlich sind die Mitgliedstaaten gehalten, den Dialog zwischen den Sozialpartnern (Arbeitgebern und Arbeitnehmern) sowie den Dialog mit den NRO zur Entwicklung von Verfahrensweisen zur Förderung der Gleichbehandlung zu fördern.

Zur Umsetzung der Richtlinie wurden auf einzelstaatlicher Ebene zahlreiche Maßnahmen sowohl von öffentlichen als auch privaten Akteuren ergriffen. Es gibt ermutigende Beispiele für Verfahrensweisen, die über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinausgehen, aber auch einige Bereiche, in denen nicht klar ersichtlich ist, ob die Erfordernisse der Richtlinie erfüllt wurden.

## 1.1 Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse auf Verfahrensweisen und Auffassungen

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten dazu, eine Reihe von Maßnahmen zur Unterhaltung eines Rechts- und Verfahrensrahmens für die Förderung der Gleichbehandlung von Minderheiten rassischer und ethnischer Zugehörigkeit zu ergreifen. Für einige Mitgliedstaaten bedeutete dies die erstmalige Einführung von detaillierten Vorschriften zum Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse und der

17 Richtlinie (EG) Nr. 2000/43 des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180, 19.7.2000, S. 22); Richtlinie (EG) Nr. 2000/78 des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303, 2.12.2000, S. 16); Richtlinie (EG) Nr. 2004/113 des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. L 373, 21.12.2004, S. 37); Richtlinie (EG) Nr. 2006/54 des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (ABl. L 204, 26.7.2006, S. 23).

18 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, KOM(2008) 426 endgültig, 2.7.2008.

ethnischen Herkunft. Dies galt für Bulgarien, Estland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern. In anderen Mitgliedstaaten, in denen bereits zuvor Strukturen zur Unterbindung von Diskriminierungen bestanden, hatte die Anwendung der Richtlinie weniger umfangreiche Veränderungen zur Folge, so beispielsweise in Dänemark, Island, den Niederlanden, Schweden und im Vereinigten Königreich.<sup>19</sup> Nichtsdestoweniger mussten infolge der Richtlinie verschiedene spezifische Maßnahmen eingeführt werden, die vor ihrer Verabschiedung nicht in allen Mitgliedstaaten vorhanden waren, u. a. die Schaffung von zivil- und/oder verwaltungsrechtlichen Verfahren zur Durchsetzung des Diskriminierungsverbots, die Einrichtung einer Gleichbehandlungsstelle, die Ermächtigung von Organisationen der Zivilgesellschaft zur Beschreitung des Gerichts- und/oder Verwaltungsweges zur Durchsetzung der aus der Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen, die Förderung des Dialogs mit den Sozialpartnern und NGO sowie die Einführung einer „geteilten“ Beweislast bei Gerichtsverfahren (siehe Abschnitt 1.3.2).

Die konkreten Auswirkungen der Richtlinie sind schwer messbar. Wie aus der Studie der FRA hervorgeht, waren die befragten Sozialpartner geteilter Meinung darüber, in welchem Maße sich die Rassengleichbehandlungsrichtlinie auf den jeweiligen einzelstaatlichen Rechtsrahmen ausgewirkt hatte. Die von der FRA befragten Sozialpartner<sup>20</sup> aus den Mitgliedstaaten mit vorher bestehenden Diskriminierungsverboten (hauptsächlich den EU-15-Staaten vor der EU-Erweiterung im Jahr 2004) neigten dazu, den praktischen Beitrag der Richtlinie infrage zu stellen, da bereits zuvor entsprechende nationale Rechtsvorschriften existierten. Unter den Befragten aus Mitgliedstaaten mit weniger detaillierten einschlägigen Bestimmungen (dies waren vornehmlich die 12 Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und 2007 beitraten, aber auch einige südeuropäische Mitgliedstaaten) herrschte die Tendenz, die Notwendigkeit der Richtlinie anzuzweifeln, da man der Auffassung war, dass Diskriminierung kein wirklich bedeutendes Problem darstellte. Diese mangelnde Erkennung der Diskriminierung wird weiter unten erörtert.<sup>21</sup>

Viele Sozialpartner stufen die Auswirkungen der Richtlinie als eher indirekter oder symbolischer Natur ein.<sup>22</sup> Der „symbolische“ Beitrag der Richtlinie bestand in einer klaren und unmissverständlichen Botschaft, dass Diskriminierung aufgrund der Rassenzugehörigkeit oder ethnischen Herkunft nicht hinnehmbar ist. Diese Auffassung, die von Befragten aus zahlreichen Mitgliedstaaten gleichermaßen vertreten wurde, brachte ein Gewerkschaftsvertreter wie folgt zum Ausdruck: „Die Richtlinien haben dazu beigetragen, die Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt umzusetzen, und gewichtige Argumente zu deren Rechtfertigung geliefert.“<sup>23</sup> Die Mehrzahl der befragten Sozialpartner – jedoch nicht alle – war der Ansicht, dass die Verabschiedung und Umsetzung der Richtlinie selbst das Bewusstsein für das Problem der Diskriminierung geschärft

und den bereits bestehenden Initiativen zur Förderung der Gleichbehandlung größere Legitimität verliehen habe. In dieser Hinsicht sind verschiedene Initiativen der Arbeitgeber zur Förderung der Gleichbehandlung von Menschen unterschiedlicher Rasse und ethnischer Herkunft festzuhalten, so u. a. Verhaltenskodizes, Weiterbildungsmaßnahmen, Audits zum Thema Vielfalt, Maßnahmen zur Eingliederung von ausländischen Arbeitnehmern und Änderungen bei den Einstellungsverfahren, die in der Phase der Umsetzung der Richtlinie eingeführt wurden. Auch bei den Gewerkschaften gibt es Belege für Maßnahmen zur Förderung der innergewerkschaftlichen Beteiligung von Minderheiten, Maßnahmen zur Überwachung von Ungleichbehandlungen bei den Löhnen und Gehältern und Arbeitsbedingungen sowie die Einrichtung von innergewerkschaftlichen Unterstützungsstrukturen für Opfer von rassistischer oder ethnischer Diskriminierung.<sup>24</sup>

Vonseiten der Sozialpartner wurde ferner darauf hingewiesen, dass die Verabschiedung der Richtlinie im Jahre 2000 zu einem Zeitpunkt erfolgte, zu dem es infolge des Wirtschaftswachstums vielerorts zu einem Arbeitskräftemangel gekommen war, der durch die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer ausgeglichen wurde; dies wiederum machte die Einführung von Maßnahmen zur Diskriminierungsbekämpfung erforderlich, um den Zusammenhalt der Arbeitnehmerschaft zu wahren. Ferner hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es zur Leistungsmaximierung notwendig war, die kompetentesten und am besten qualifizierten Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf ihre Rassenzugehörigkeit oder ethnische Herkunft einzustellen. Ebenso wurde erkannt, dass eine diversifizierte Belegschaft eine diversifizierte Verbraucherschaft besser ansprach.<sup>25</sup>

Abgesehen von diesen subjektiven Wahrnehmungen hatte die Richtlinie, wie oben erwähnt, die Einführung spezifischer legislativer und institutioneller Maßnahmen zur Folge, die zuvor nicht in allen Mitgliedstaaten vorhanden waren. Ebenso sollte nicht vergessen werden, dass die Veränderungen bei den Verfahrensweisen der Arbeitgeber und Gewerkschaften in den Zeitraum fielen, der dem Stichtag für die Umsetzung der Richtlinie unmittelbar vorausging. Die Auffassung, dass die Einführung dieser Maßnahmen nicht durch die Richtlinie selbst bedingt sei, beruht möglicherweise eher darauf, dass bis zu dem Moment, da die von Behörden und höheren Ebenen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen angestoßenen Initiativen schließlich am Ort der Umsetzung angelangt waren, die Verbindung zur Richtlinie nicht mehr klar erkennbar war. Ferner könnten die Wahrnehmungen der Sozialpartner auch von der Meinung gefärbt worden sein, die in den Mitgliedstaaten ohne vorher bestehende detaillierte Gesetzesstrukturen zur Diskriminierungsbekämpfung geäußert wurde, nämlich dass die EU ihnen durch die Richtlinie „exotische“ und „unnötige“ Vorschriften auferlege.<sup>26</sup> Dies könnte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass die Sozialpartner in einigen Mitgliedstaaten zu der Ansicht neigten, Diskriminierungen kämen bei ihnen ganz einfach nicht vor (siehe Erörterung weiter unten).

19 FRA (2007), S. 17.

20 FRA (2010e).

21 FRA (2010e), S. 56-60.

22 FRA (2010e), S. 47-50.

23 FRA (2010e), S. 75, 49-50.

24 FRA (2010e), S. 62-70, 74-77, 86-88.

25 FRA (2010e), S. 9, 19, 52-53, 66-67.

26 FRA (2010e), S. 10, 56-59.

## 1.2 Gleichbehandlungsstellen

Laut Artikel 13 der Richtlinie zur Rassengleichbehandlungsrichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine oder mehrere Stellen einzurichten, die für die Förderung der Gleichbehandlung zuständig sind. Diesen Stellen sind drei Aufgaben zu übertragen, die von ihnen unabhängig wahrzunehmen sind: erstens die Unterstützung von Opfern bei der Verfolgung ihrer Beschwerden, zweitens die Durchführung von Untersuchungen zum Thema Diskriminierung und drittens die Veröffentlichung von Berichten und Vorlage von Empfehlungen zur Diskriminierung. Alle Mitgliedstaaten haben entweder eine oder mehrere Gleichbehandlungsstellen bezeichnet, die sich mit Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft befassen sollen, mit Ausnahme Polens, wo zwar keine Stellen ausdrücklich als solche „bezeichnet“ wurden, die drei Aufgaben jedoch gegenwärtig in den Zuständigkeitsbereich einer Reihe bestehender Einrichtungen fallen. In einigen Mitgliedstaaten existierten Stellen zur Behandlung von Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft oder der Rassenzugehörigkeit bereits vor der Einführung der Richtlinie (Belgien, Irland, Niederlande, Schweden und Vereinigtes Königreich). In anderen wurde entweder eine neue Stelle eingerichtet (so beispielsweise in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien) oder aber das Mandat einer bestehenden Stelle auf die Behandlung von Fragen der Diskriminierung aufgrund der Rassenzugehörigkeit oder ethnischen Herkunft in den von der Richtlinie geforderten Bereichen ausgeweitet (beispielsweise in Lettland und Zypern). In manchen Fällen ist der Umfang der Tätigkeiten der Gleichbehandlungsstellen schwieriger zu messen, weil sie ihren Betrieb erst vor relativ kurzer Zeit aufgenommen haben (z. B. in Luxemburg im Jahre 2008, in Spanien im Jahre 2009, in der Tschechischen Republik im Jahre 2010) oder weil die drei Aufgaben auf mehrere unterschiedliche Stellen verteilt sind (z. B. in Finnland, Irland, Österreich und Polen<sup>27</sup>). In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten befassen sich die bezeichneten Gleichbehandlungsstellen nicht nur mit Diskriminierungen aufgrund der Rassenzugehörigkeit oder ethnischen Herkunft, sondern auch mit Diskriminierungsgründen, die von den anderen oben erwähnten Antidiskriminierungsrichtlinien erfasst werden. Diese Verfahrensweise trägt dazu bei, einen gleichwertigen Schutz vor Diskriminierungen aus allen Gründen zu gewährleisten, ganz im Sinne des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine „horizontale“ Richtlinie.

### 1.2.1 Unterstützung der Opfer

Die Verpflichtung zur Unterstützung der Opfer umfasst die Unterrichtung darüber, wie einer Beschwerde nachgegangen wird, sowie die rechtliche Beratung. Diese Aufgabe wird offenbar von nahezu allen Gleichbehandlungsstellen wahrgenommen. In Litauen wird diese Aufgabe nicht ausdrücklich als eine

der Befugnisse der Gleichbehandlungsstelle genannt, und in Spanien enthalten die gesetzlichen Bestimmungen keine näheren Angaben dazu, in welcher Form die „Unterstützung der Opfer“ zu erfolgen hat. In einigen anderen EU-Mitgliedstaaten ist man dagegen über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinausgegangen.

Erstens können in einigen wenigen Mitgliedstaaten Gleichbehandlungsstellen die Rechtsvertretung von einzelnen Bürgern übernehmen, die ihre Ansprüche vor Gericht geltend machen wollen, beispielsweise in Ungarn und im Vereinigten Königreich. In etwa einem Drittel der Mitgliedstaaten können Gleichbehandlungsstellen selbst Gerichtsverfahren entweder im Namen des Opfers oder im eigenen Namen anstrengen (wobei allerdings in manchen Fällen die Zustimmung des Opfers erforderlich ist). In Belgien, Irland und Ungarn können die Gleichbehandlungsstellen Klagen wegen potenziell weitverbreiteter Diskriminierungen einreichen, beispielsweise wenn es kein identifizierbares Opfer gibt, bei systematischen Diskriminierungen oder als Popularklagen im öffentlichen Interesse. Dies gestattet die Einleitung von Verfahren auch in Fällen, in denen kein einzelnes Opfer identifiziert werden kann, in denen es zahlreiche Opfer gibt oder in denen das Opfer nicht gewillt ist, selbst hervorzutreten. Einige Gleichbehandlungsstellen sind zudem berechtigt, in Gerichtsverfahren zwischen privaten Parteien einzugreifen, wenn der jeweilige Rechtsstreit für ihr Mandat von Belang ist.

Zweitens sind einige Mitgliedstaaten über die Anforderungen der Richtlinie hinausgegangen, indem sie den Gleichbehandlungsstellen eine gerichtsähnliche Funktion zugewiesen haben, wonach diese Entscheidungen über Einzelbeschwerden erlassen dürfen. Zu diesen Staaten gehören Dänemark, die Niederlande, Österreich und Ungarn.

Drittens wurden Gleichbehandlungsstellen in einigen Mitgliedstaaten mit der Befugnis zur Untersuchung von Diskriminierungsfällen ausgestattet (z. B. in Frankreich und Schweden) und in manchen Fällen auch mit der Befugnis zur Verhängung von Sanktionen. Einige Stellen können diese Befugnisse nur auf eine konkrete Beschwerde hin ausüben, während andere ermächtigt sind, von sich aus Untersuchungen einzuleiten. Dieses Verfahren ist jedoch insofern nicht gerichtsähnlich, als die Stelle nicht in einem Rechtsstreit zwischen zwei Parteien entscheidet, sondern vielmehr eine regulatorische Funktion ausübt. In einigen Mitgliedstaaten kann sich die Untersuchungsbefugnis auch auf die Überwachung der Auswirkungen von Rechtsvorschriften erstrecken. Wie häufig diese letztere Funktion ausgeübt wird, hängt erstens davon ab, ob die betreffende Stelle von sich aus oder nur auf eine Beschwerde hin tätig werden darf, und zweitens davon, ob sie über genügend Mittel verfügt. In vielen Mitgliedstaaten gab es bislang noch keine systematische Überwachung der Auswirkungen von Rechtsvorschriften über einen längeren Zeitraum.

Diese Maßnahmen bilden ein wichtiges Mittel zur Erhöhung der Wirksamkeit von Schutzmechanismen. Dies gilt insbesondere

27 Obwohl die entsprechenden Stellen in Polen nicht formal als solche „bezeichnet“ wurden, besitzen sie doch die Zuständigkeiten für die Wahrnehmung der von der Richtlinie geforderten Aufgaben.

für die Stellen, die von sich aus tätig werden dürfen, da – wie im Folgenden erörtert wird – Angehörige von ethnischen Minderheiten oft nur wenig über ihre Rechte oder die ihnen zur Verfügung stehenden Verfahren Bescheid wissen und nur ungern bereit sind, Diskriminierungen zu melden. Die Einrichtung einer gerichtsähnlichen Funktion gewährt auch einen schnelleren, billigeren und möglicherweise leichteren Zugang zu einem Rechtsbehelf als der Verfahrensweg durch die ordentlichen Gerichte. Damit Gleichbehandlungsstellen Gerichtsprozesse anstrengen, Rechtsbeistand leisten oder selbst Klagen im Rahmen eines gerichtsähnlichen Verfahrens bearbeiten können, müssen sie über hinreichende finanzielle und personelle Kapazitäten verfügen. So ist es etwa aufgrund der beschränkten verfügbaren Mittel bei einigen Gleichbehandlungsstellen (Bulgarien und Irland) zu Verzögerungen bei Entscheidungen und einem Rückstand bei der Bearbeitung von Fällen gekommen.

### 1.2.2 Untersuchungen, Berichte und Empfehlungen

Die Gleichbehandlungsstellen in verschiedenen Mitgliedstaaten nehmen im Rahmen ihrer Befugnisse zur Durchführung von Untersuchungen und Veröffentlichung von Berichten und Empfehlungen eine Reihe von Aufgaben wahr. Dazu gehören etwa die Beratung sowohl von öffentlichen Einrichtungen als auch von privaten Akteuren in deren Eigenschaft als Arbeitgeber oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen. Eine solche Beratung kann in Form von praktischen Verhaltensregeln erfolgen oder durch die Aufstellung oder Überprüfung von Aktionsplänen zur Förderung der Gleichbehandlung.

Einige Gleichbehandlungsstellen nehmen auch andere Funktionen wahr, z. B. die Beratung von Vertretern der Legislative während des Rechtsetzungsprozesses und die Durchführung von bewusstseinsbildenden Maßnahmen. Diese Tätigkeit kann zur Erfüllung der gemäß Artikel 10 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse bestehenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Unterrichtung über die Richtlinie beitragen. Wenngleich sich die meisten Gleichbehandlungsstellen durch Veröffentlichungen, Schulungen und Seminare auf dem Gebiet der Bewusstseinsbildung engagieren, so wirken sich doch zwangsläufig Faktoren wie die Verfügbarkeit von Mitteln und der geografische Standort auf das Ausmaß und die Intensität dieser Aktivitäten aus. So empfanden es etwa Gewerkschaftsvertreter in Deutschland und Dänemark als schwierig, sich an die dortigen Gleichbehandlungsstellen zu wenden, da es in diesen Mitgliedstaaten jeweils nur eine einzige zentrale Stelle gab.<sup>28</sup> Die Fähigkeit zur Förderung der Bewusstseinsbildung hängt selbstverständlich von den Mitteln ab, die den Gleichbehandlungsstellen zur Verfügung stehen. Wenn die finanziellen oder personellen Kapazitäten unzureichend sind, hat dies erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeiten dieser Stellen, für ihre Dienstleistungen zu werben oder die

Allgemeinheit besser von den einschlägigen Rechtsvorschriften und Verfahren in Kenntnis zu setzen.

Gewisse Zweifel sind auch hinsichtlich der Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen vom Zentralstaat angemeldet worden. Diese ergeben sich aus der Beziehung, die eine Gleichbehandlungsstelle unter Umständen mit den staatlichen Ministerien unterhält. Diese Beziehung kann physischer Art (Unterbringung einer Gleichbehandlungsstelle im gleichen Gebäude wie ein Ministerium), finanzieller Art (Festlegung der Höhe der finanziellen Mittelzuweisungen durch ein Ministerium) oder auch organisatorischer Art (Ernennung des Leiters einer Gleichbehandlungsstelle durch einen Minister oder dessen Beordnung an ein Ministerium) sein. Eines oder mehrere dieser Bedenken wurden in Bezug auf die Stellen in Italien, Malta, Slowenien, Spanien und Ungarn geäußert. Zwar mögen diese Aspekte die Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen in der Praxis nicht wirklich beeinträchtigen, doch können sie ungünstige Vorstellungen hervorrufen, die das Vertrauen der Opfer schmälern, an diese heranzutreten.

Die vielfältigen Tätigkeiten außerhalb des Bereichs der Streitbeilegung bilden eine wichtige Aufgabe der Gleichbehandlungsstellen, da sie imstande sind, langfristige Lösungen zur Förderung der Gleichbehandlung zu schaffen, indem sie potenziell systematische und strukturelle Probleme in Angriff nehmen und allgemeiner zur öffentlichen Bewusstseinsbildung beitragen. Dies ist vor allem hilfreich, da Rechtsstreitigkeiten dadurch von vornherein vermieden werden können, indem eine Überprüfung von möglicherweise diskriminierenden Verfahrensweisen und Gepflogenheiten veranlasst wird, bevor daraus Streitsachen erwachsen. Welchen Beitrag diese Aufgaben zur Verwirklichung der Gleichbehandlung leisten können, hängt von den jeweiligen Mandaten der Gleichbehandlungsstellen, vom Umfang der Mittel, die den Gleichbehandlungsstellen für ihr Engagement bei verschiedenen Akteuren zur Verfügung stehen, sowie von der Aufgeschlossenheit der öffentlichen und privaten Einrichtungen für die unterbreiteten Ratschläge ab.

## 1.3 Zugang zu Rechtsbehelfen und Streitbeilegung

### 1.3.1 Zugang zu Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren

Die EU-Mitgliedstaaten sind laut Artikel 7 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verpflichtet sicherzustellen, dass Opfer ihr Recht auf Gleichbehandlung auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg geltend machen können. In allen Mitgliedstaaten stehen Rechtsbehelfe zur Verfügung, die durch gerichtliche oder gerichtsähnliche Verfahren in Anspruch genommen werden können. In einigen Mitgliedstaaten werden für bestimmte Diskriminierungsformen, die aufgrund der Richtlinie verboten sind, auch strafrechtliche

28 Siehe FRA (2010e), S. 99.

Verfahren angewandt. Solche Beschwerdeverfahren können unter dem Oberbegriff „Streitbelegungsverfahren“ zusammengefasst werden.

Nur wenige Mitgliedstaaten erheben oder veröffentlichen Daten über die Zahl der Diskriminierungsfälle aufgrund der Rassenzugehörigkeit oder ethnischen Herkunft, die vor Gericht gebracht werden. Dort, wo Daten über Streitsachen im Bereich des Antidiskriminierungsrechts erhoben werden, werden die Ergebnisse bisweilen nicht nach Diskriminierungsgründen aufgeschlüsselt. Wo Daten vorliegen, geht daraus hervor, dass die Zahl der Diskriminierungsfälle aufgrund der Rassenzugehörigkeit oder ethnischen Herkunft, die auf dem Gerichtsweg entschieden werden, in den meisten Mitgliedstaaten weiterhin gering bleibt. So wurden etwa im Jahre 2007 im Vereinigten Königreich 2 511 Fälle von Rassendiskriminierung an das Beschwerdereferat der damaligen Gleichbehandlungsstelle verwiesen, wovon 459 an die Gerichte weitergeleitet wurden. Demgegenüber lag in den allermeisten anderen Mitgliedstaaten, in denen einschlägige Informationen vorhanden waren, die Zahl der (nicht strafrechtlichen) Streitsachen bis heute zumeist zwischen 0 und 15. Berücksichtigt man die Menge der Beschwerden, die bei den Gleichbehandlungsstellen eingehen, ergibt sich wiederum ein anderes Bild. Auch hier wurden in einigen Mitgliedstaaten nur sehr wenige Beschwerden registriert. So wurden beispielsweise im Laufe des Jahres 2008 weniger als 20 Beschwerden bei den Gleichbehandlungsstellen in Estland, Luxemburg, Malta, Portugal, Rumänien, der Slowakei und Slowenien eingereicht. Am anderen Ende der Skala verzeichnete die französische Gleichbehandlungsstelle im Jahre 2009 über 3 009 Fälle. Weitere Gleichbehandlungsstellen, bei denen in den Jahren 2008 oder 2009 mehr als einige hundert Beschwerden eingingen, waren u. a. die Stellen in Belgien, Irland und Schweden.<sup>29</sup> Die niedrige Zahl der formell registrierten Vorfälle oder Beschwerden wird möglicherweise durch das Ausmaß beeinflusst, in dem Streitsachen durch informelle Schlichtungsverfahren beigelegt werden, bei denen schon zu einem frühen Zeitpunkt nach der ersten Kontaktaufnahme durch eine Gleichbehandlungsstelle eine freiwillig einzuhaltende gütliche Einigung erzielt wird. Je nachdem, ab welchem Zeitpunkt die Gleichbehandlungsstellen diese Fälle als „formell“ registriert betrachten, werden solche Klagen unter Umständen nicht in der Beschwerdestatistik erfasst.

Artikel 7 gewährt den Mitgliedstaaten auch das Recht, Ansprüche aufgrund der Richtlinie mittels Vergleichs- oder Schlichtungsverfahren durchzusetzen. Schlichtungsverfahren haben den Vorteil, dass dadurch die mit einem Gerichtsverfahren verbundenen Anwalts- und Prozesskosten und Verzögerungen ebenso vermieden werden wie die Konflikte und Polarisierung, die aus den Verfahren zur Streitbeilegung im Allgemeinen erwachsen können. Entscheidend ist allerdings, dass die erzielten Einigungen den Ergebnissen entsprechen, die durch ordentliche Streitbelegungsverfahren hätten erreicht werden können, und dass die Interessen des Opfers hinreichend gewahrt bleiben. In einigen Mitgliedstaaten ist ein Schlichtungsversuch zwingend vorgeschrieben, bevor andere Wege zur Streitbeilegung

beschritten werden können. Die Einbeziehung von Gleichbehandlungsstellen kann dabei in verschiedenster Form erfolgen, vom direkten Angebot von Schlichtungsdiensten bis hin zur bloßen Verweisung des Falles an einen außenstehenden Schlichter. Dort, wo Gleichbehandlungsstellen direkt an der Schlichtung beteiligt sind oder wo erzielte Einigungen von der Gleichbehandlungsstelle genehmigt werden müssen, kann dies dem angemessenen Schutz der Interessen der Opfer dienlich sein. Es ist jedoch nicht möglich, einen Überblick darüber zu gewinnen, ob Schlichtungsverfahren wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen in der ganzen EU gewährleisten, da die Ergebnisse der Fälle in aller Regel nicht öffentlich bekannt gegeben werden.

### 1.3.2 Nachweis der Diskriminierung

Gemäß Artikel 8 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die die Beweislast auf den Kläger und die beklagte Partei verteilen, außer in Mitgliedstaaten, in denen die Ermittlung des Sachverhaltes dem Gericht oder der zuständigen Stelle obliegt. Dementsprechend obliegt es in Fällen, in denen der Kläger Tatsachen glaubhaft machen kann, die das Vorliegen einer Diskriminierung vermuten lassen, dem Beklagten zu beweisen, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht verletzt wurde. In dieser Bestimmung wird ein Grundsatz formuliert, der bereits durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) in Bezug auf Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts aufgestellt wurde.<sup>30</sup> Er gilt als eine besonders wertvolle Hilfe für Kläger in Diskriminierungsfällen, in denen das für den Nachweis einer diskriminierenden Behandlung benötigte Beweismaterial größtenteils in den Händen der diskriminierenden Partei liegt. Dies stellte freilich im Rechtswesen zahlreicher Mitgliedstaaten eine Neuerung dar. Einige wenige Mitgliedstaaten haben den Grundsatz offenbar bislang noch nicht ausdrücklich in ihre Zivilprozessordnung übernommen oder ihn bei Gerichtsverhandlungen noch nicht angewandt.

Eine weitere Entwicklung betrifft die Ausweitung des Diskriminierungsbegriffs, die den Nachweis von Diskriminierungen erleichtern könnte. In dieser Hinsicht hat der EuGH anerkannt, dass sich Diskriminierungen eines Einzelnen „aufgrund“ eines geschützten Merkmals nicht notwendigerweise unmittelbar auf ein Merkmal des jeweiligen Opfers beziehen müssen. So erkannte der EuGH in der Rechtssache *Coleman* auf eine Diskriminierung der Klägerin „aufgrund“ einer Behinderung, da sie infolge der Behinderung ihres Kindes benachteiligt wurde.<sup>31</sup> Diese Verfahrensweise hat inzwischen in die Rechtsvorschriften Bulgariens, Irlands und – zu einem geringeren Grade – Österreichs Eingang gefunden. Eine Anwendung des Diskriminierungsverbots auf diese Weise ermöglicht eine

29 Die vorgenannten Zahlen stammen aus FRA (2010a), Abschnitt 1.2.

30 Beispielsweise in der Rechtssache *Enderby/Frenchay Health Authority und Secretary of State for Health*, [1993] Slg. I-5535, Randnr. 14.

31 Es ist darauf hinzuweisen, dass es in dieser Rechtssache um eine Diskriminierung aufgrund einer Behinderung und nicht aufgrund der Rasse ging, doch dürfte der Begriff der Diskriminierung wegen einer Verbindung durchaus auch allgemeiner angewandt werden können.

wirkzamere Verwirklichung der durch die Richtlinie angestrebten Förderung der Gleichbehandlung.

Um das Vorliegen einer Diskriminierung glaubhaft machen zu können, muss der Kläger nachweisen, dass er gegenüber anderen Personen in einer vergleichbaren Situation benachteiligt wurde. Derartige Informationen sind jedoch bisweilen schwer zu beschaffen. So benötigt z. B. der Kläger zum Nachweis einer unmittelbaren Diskriminierung in Lohn- und Gehaltsangelegenheiten Zugang zu Unterlagen, die belegen, dass er eine geringere Bezahlung erhält als Kollegen in ähnlichen Stellungen mit ähnlichem Erfahrungs- oder Qualifikationsstand. Solche Daten können freilich nicht immer problemlos eingeholt werden. Zum Nachweis einer mittelbaren Diskriminierung ist es notwendig, zu belegen, dass einheitliche (d. h. dem Anschein nach „neutrale“) Vorschriften oder Verfahren unverhältnismäßig negative Auswirkungen auf eine bestimmte Gruppe von Personen haben, die sich beispielsweise durch ihre Rassenzugehörigkeit oder ethnische Herkunft auszeichnen. In manchen Fällen erfordert dies die Vorlage von statistischen Daten. So kann z. B. einem Dienstleister, der es ablehnt, eine Dienstleistung in einer bestimmten Gegend anzubieten, eine mittelbare Diskriminierung nachgewiesen werden, wenn der Beweis erbracht wird, dass die betreffende Gegend überwiegend von Angehörigen einer ethnischen Minderheit bewohnt wird. Statistische Daten sind als Beweismaterial zum Nachweis einer vermuteten Diskriminierung vom EuGH und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zugelassen worden und werden heute regelmäßig im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden herangezogen.<sup>32</sup> In vielen Mitgliedstaaten ist dies jedoch keine gängige Praxis, da Daten, die in diesem Zusammenhang hilfreich sein könnten, nicht erhoben werden – die Gründe hierfür werden im Folgenden erörtert.

In mehr als einem Drittel der Mitgliedstaaten waren „Situationstests“ zum Nachweis des Vorliegens einer Diskriminierung unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (in Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Lettland, den Niederlanden, Schweden, der Tschechischen Republik, Ungarn und dem Vereinigten Königreich).<sup>33</sup> „Situationstests“ sind von einigen Gleichbehandlungsstellen und NRO durchgeführt worden. Dabei unternehmen sowohl Angehörige der Mehrheitsbevölkerung als auch Angehörige von Minderheitengruppen den Versuch, eine bestimmte Dienstleistung in Anspruch zu nehmen, so z. B. sich Zutritt zu einer Gaststätte oder Bar zu verschaffen. Ebenso können dazu Stellenbewerbungen von Kandidaten mit identischen Qualifikationen und gleichem beruflichem Werdegang verschickt werden, deren Namen jedoch entweder auf eine Zugehörigkeit zur Mehrheitsbevölkerung oder zu einer ethnischen Minderheit schließen lassen. Wenn Anhaltspunkte dafür ermittelt werden, dass Angehörige der Minderheitengruppe systematisch ohne sachliche Rechtfertigung benachteiligt werden, sind diese von

den Gerichten als Beweise für eine diskriminierende Behandlung anerkannt worden. Situationstests sind besonders nützlich, wenn es darum geht, unmittelbare Diskriminierungen nachzuweisen. Zum Nachweis mittelbarer Diskriminierungen lassen sie sich jedoch unter Umständen nur beschränkt einsetzen, da in diesen Fällen aufgezeigt werden muss, dass sich dem Anschein nach neutrale Vorschriften oder Verfahren bei Personen mit einem bestimmten gemeinsamen Merkmal auf die Personengruppe insgesamt auswirken.

Zwar sind die Mitgliedstaaten gemäß der Rassengleichbehandlungsrichtlinie nicht verpflichtet, statistische Daten zu erheben oder das „Situationstestinstrument“ einzuführen, doch stellen beide wertvolle Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung dar. Vor allem was die Datenerhebung betrifft, wird die Durchsetzung des Verbots der indirekten Diskriminierung in erheblichem Maße durch das Vorliegen von Statistiken erleichtert, die nach ethnischer Zugehörigkeit und anderen persönlichen Merkmalen wie z. B. dem Alter aufgeschlüsselt sind.

### 1.3.3 Unterstützung durch Organisationen der Zivilgesellschaft

Gemäß Artikel 7 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse haben die EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass sich Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften im Namen von Opfern oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung an Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen können. Der EuGH präzierte in der Rechtssache *Feryn*, dass Mitgliedstaaten auch großzügigere Vorschriften bezüglich der Klagebefugnis einführen dürfen, die die Erhebung einer Klage auch ohne Einwilligung des Opfers oder sogar in Fällen gestatten, in denen kein identifizierbares Opfer vorhanden ist.<sup>34</sup> Organisationen der Zivilgesellschaft, bei denen es sich etwa um NRO, Gewerkschaften oder die Gleichbehandlungsstellen<sup>35</sup> selbst handeln kann, kommt aus mehreren Gründen eine besonders wertvolle Rolle für die Erleichterung der Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts zu. Erstens kann durch ihre Beteiligung die finanzielle und persönliche Belastung einzelner Opfer verringert werden, sodass diese umfassenderen Zugang zur Justiz erhalten. Zweitens erweitern sich dadurch die Möglichkeiten zur Durchsetzung der Richtlinie vor allem dort, wo keine Einwilligung des Opfers erforderlich ist, da, wie unten festgestellt wird, Angehörige von ethnischen Minderheiten oft nicht über ihre Rechte oder die ihnen zur Verfügung stehenden Verfahren Bescheid wissen oder nicht gewillt sind, Ansprüche geltend zu machen. Drittens können, wenn die Erhebung von Klagen auch ohne identifizierbares Opfer gestattet ist, Fälle aus strategischen Erwägungen ausgewählt werden, um Verfahrensweisen in

32 Beispielsweise EuGH, Verbundene Rechtssachen C-4/02 und C-5/02, *Hilde Schönheit/Stadt Frankfurt am Main und Silvia Becker/Land Hessen*, [2003] EuGH I-12575; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *D.H. und andere/die Tschechische Republik*, [GC] Nr. 57325/00, 13. November 2007.

33 I. Rorive (2009), S. 56.

34 EuGH, Rechtssache C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Firma Feryn VN*, [2008] Slg. I-5187.

35 In welchen Ländern Gleichbehandlungsstellen Klage erheben oder Kläger unterstützen können, ist Abschnitt 1.2.1 oben zu entnehmen.

Angriff zu nehmen, die zur Diskriminierung einer großen Zahl von Bürgern und Bürgerinnen führen.

In Dänemark, Finnland, Schweden und dem Vereinigten Königreich scheinen keine besonderen Regelungen über die Beteiligung von Verbänden an Diskriminierungsverfahren zu bestehen.<sup>36</sup> Jedoch können einzelne Rechtsanwälte, die für Verbände wie z. B. NRO oder Gewerkschaften tätig sind, Opfer mit deren Einwilligung vertreten. In anderen Mitgliedstaaten existieren dagegen konkretere Bestimmungen. In vielen Mitgliedstaaten können NRO Rechtsbeistand leisten oder Gerichtsverfahren entweder im Namen des Opfers oder im eigenen Namen anstrengen. NRO dürfen unter bestimmten Bedingungen (beispielsweise bei „Sammelklagen“) ohne Zustimmung des Opfers vor Gericht Klage erheben, so z. B. in Bulgarien, Italien, der Slowakei und Ungarn. In anderen Mitgliedstaaten ist die Zustimmung des Opfers erforderlich, beispielsweise in Lettland, Litauen und Spanien (im letzteren Land jedoch nur bei Rechtssachen außerhalb des Beschäftigungsbereichs). In anderen Mitgliedstaaten scheinen die Befugnisse von Nichtregierungsorganisationen stärker begrenzt zu sein und beschränken sich entweder auf das Erscheinen vor bestimmten Gremien oder auf das Recht auf Beteiligung als Dritte.

In über der Hälfte der Mitgliedstaaten haben Opfer Anspruch darauf, zumindest in einigen Streitbeilegungsforen von Gewerkschaften vertreten zu werden. Dies gilt für Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Irland, Lettland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, das Vereinigte Königreich und Zypern. Gewerkschaften stellen in einigen Mitgliedstaaten auch finanzielle Unterstützung zur Deckung der Anwalts- und Prozesskosten der an einem Rechtsstreit Beteiligten bereit. Außerdem können sie bei Erfüllung bestimmter Kriterien in den folgenden Mitgliedstaaten Gerichtsverfahren einleiten: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Italien, Malta, den Niederlanden, Polen, Rumänien, Schweden und Spanien. In Italien, Ungarn und Zypern sind Gewerkschaften berechtigt, „Sammelklagen“ zu erheben (d. h. in Fällen, in denen eine große Gruppe von Bürgern betroffen ist oder es kein identifizierbares Opfer gibt).

Inwieweit Organisationen der Zivilgesellschaft imstande sind, Beistand zu leisten oder Gerichtsverfahren anzustrengen, hängt von dem vorhandenen Sachverstand und den verfügbaren Mitteln ab. So wird beispielsweise in den Niederlanden ein nationales Netz professionell geführter Antidiskriminierungsagenturen von den kommunalen Behörden finanziert. Zwar leiten diese Einrichtungen selbst keine Gerichtsverfahren ein, doch sind sie in der Lage, viele Streitfälle auf informellem Wege beizulegen. In ähnlicher Weise erhalten von NRO betriebene Beratungszentren in Schweden und dem Vereinigten Königreich finanzielle Mittel oder andere Formen der Unterstützung von den Gleichbehandlungsstellen. Organisationen der Zivilgesellschaft spielen eine wichtige

Rolle im Hinblick darauf, Fälle an Gleichbehandlungsstellen weiterzuleiten und sich an Gerichtsverfahren zu beteiligen. Allerdings sind ihre Kapazitäten aufgrund von fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen erheblich eingeschränkt, und öffentliche Mittel fließen an sie zumeist nur spärlich oder überhaupt nicht.

### 1.3.4 Wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen

Gemäß Artikel 15 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass bei Verstößen gegen die Bestimmungen der Richtlinie wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verhängt werden. Solche Sanktionen können in der Leistung von Schadenersatz bestehen. Dies entspricht der Rechtsprechung des EuGH, der zufolge im einzelstaatlichen Recht vorgesehene Rechtsbehelfe bei Verstößen gegen aus EU-Rechtsvorschriften erwachsende Rechte wirksam sein müssen; so muss u. a. eine Entschädigung in einem angemessenen Verhältnis zum erlittenen Schaden stehen und ausreichend sein, um eine abschreckende Wirkung auf den Zuwiderhandelnden auszuüben.<sup>37</sup> In einigen Mitgliedstaaten sind Rechtsbehelfe für Verstöße gegen die Richtlinie im Verwaltungs- und Strafrecht vorgesehen, wobei die zuständigen Streitbeilegungsinstanzen zwar Geldstrafen verhängen können, im Allgemeinen jedoch nicht ermächtigt sind, Schadenersatz zuzuerkennen. Dort, wo Rechtsbehelfe gegen Diskriminierungen nur im Rahmen von verwaltungs- oder strafrechtlichen und nicht im Rahmen von zivilrechtlichen Verfahren zur Verfügung stehen, sind Schadenersatzleistungen für die Opfer aufgrund dieses Umstands möglicherweise ausgeschlossen. Wenngleich solche Rechtsbehelfe durchaus wirksam und abschreckend sein können, so kann doch die fehlende Aussicht auf Schadenersatz Betroffene davon abhalten, Ansprüche zu erheben.

Überdies sind die Entscheidungen einiger gerichtsähnlicher Einrichtungen nicht rechtlich bindend, sodass ihre Wirksamkeit und Abschreckungsfunktion infrage gestellt werden kann. So können etwa die Gleichbehandlungsstellen in Lettland, den Niederlanden und Österreich nur nicht rechtsverbindliche Empfehlungen erlassen. Damit wird auch ihre Fähigkeit ausgehöhlt, realisierbare Alternativen zu Gerichtsverfahren zu bieten – eine wichtige Funktion angesichts der mit dem regulären Rechtsweg verbundenen finanziellen Belastung.<sup>38</sup> Ferner verfügen Gleichbehandlungsstellen unter Umständen nicht immer über ausreichende Mittel zur Durchführung wirksamer Folgemaßnahmen, um die Umsetzung ihrer Entscheidungen zu kontrollieren.

36 Europäisches Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung (2009), S. 63.

37 Siehe beispielsweise Rechtssache 14/83, *Von Colson und Kamman/Land Nordrhein-Westfalen*, [1984] Slg. 1891; Rechtssache C-271/91, *Marshall/Southampton und South West Hampshire Area Health Authority II*, [1993] Slg. I-4367.

38 Europäisches Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung (2009), S. 58-59.

Dort, wo Verfahren über die Zivilgerichtsbarkeit abgewickelt werden, kann oft eine Reihe verschiedener Rechtsbehelfe in Anspruch genommen werden. Artikel 14 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, sicherzustellen, dass vertragliche Bestimmungen, die dem Grundsatz der Gleichbehandlung zuwiderlaufen, „für nichtig erklärt werden oder erklärt werden können“. Dies legt nahe, dass hierzu Rechtsbehelfe auf dem Gerichtsweg vorhanden sein müssen. Wie aus den Untersuchungen der FRA hervorgeht, bestehen in 19 EU-Mitgliedstaaten über finanzielle Entschädigungen hinaus weitere Rechtsbehelfe, so u. a. einstweilige Verfügungen zur Unterlassung der diskriminierenden Handlung, Anordnungen zur Veröffentlichung oder Bekanntmachung einer ermittelten Diskriminierung auf dem Gelände des Zuwiderhandelnden, Anordnungen zur Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung, die Aufhebung von diskriminierenden Vertragsbestimmungen und eine Reihe weiterer Anordnungen zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen. In den meisten Mitgliedstaaten kann eine Entschädigung sowohl auf der Grundlage der vom Opfer erlittenen wirtschaftlichen Verluste (materieller Schadenersatz) berechnet werden als auch für seelische Belastungen und Unannehmlichkeiten (immaterieller Schadenersatz), obwohl für letztere in einigen Staaten offenbar keine Entschädigung vorgesehen ist oder nur selten zuerkannt wird (beispielsweise in Malta, den Niederlanden und Polen). In zwei Mitgliedstaaten (dem Vereinigten Königreich und Zypern) kann in Fällen, in denen eine Entschädigung in der üblichen Höhe als nicht ausreichend abschreckend betrachtet wird, auf die Leistung von Schadenersatz mit zusätzlicher Strafwirkung („Strafschadenersatz“) erkannt werden.<sup>39</sup>

Nur wenige Mitgliedstaaten erheben oder veröffentlichen Daten zur Höhe der verhängten Sanktionen oder geleisteten Entschädigung; Gesamtaussagen über die Anwendung von Rechtsbehelfen sind daher schwierig. Ebenso wenig scheinen Daten darüber vorzuliegen, wie hoch in den Mitgliedstaaten die Entschädigungen bei Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Vergleich zu Entschädigungen bei Diskriminierungen aus anderen Gründen liegen. Im Vereinigten Königreich, wo solche Daten verfügbar sind, wurde in Rassendiskriminierungsfällen im Durchschnitt ein höherer Schadenersatz zuerkannt als bei allen anderen Arten der Diskriminierung, mit Ausnahme von Diskriminierungen wegen Behinderungen. Die Höhe der finanziellen Entschädigung geht offenbar von Mitgliedstaaten zu Mitgliedstaat erheblich auseinander. In den Jahren 2007 und 2008 lag im Vereinigten Königreich der durchschnittlich zugesprochene Schadenersatzbetrag in Rassendiskriminierungsfällen bei rund GBP 17 000. In Finnland betrug im Jahre 2006 die Entschädigung in den neun Fällen, in denen eine Diskriminierung festgestellt wurde, zwischen EUR 50 und EUR 500. In Litauen und Österreich wurden in den einzigen gemeldeten Gerichtsverfahren wegen Diskriminierung (jeweils eines in jedem Mitgliedstaat) Schadenersatzsummen in der Größenordnung von EUR 800 zuerkannt. In Deutschland sind Entschädigungen

für Diskriminierungen bei Einstellungsverfahren auf maximal drei Monatsgehälter begrenzt. In Ungarn sind Entschädigungen bei diskriminierenden Entlassungen auf höchstens zwölf Monatsgehälter begrenzt. In Belgien kann ein Kläger beantragen, dass eine Entschädigung ausgehend von einem Pauschalsatz von EUR 1 300 berechnet wird. Im arbeitsrechtlichen Bereich ist die Entschädigungshöhe in Belgien auf sechs Monatsgehälter festgelegt. In beiden Fällen kann sich die Höhe der Entschädigung halbieren, wenn der Arbeitgeber nachweisen kann, dass der Betroffene die gleiche Behandlung auch ohne den Tatbestand der Diskriminierung erfahren hätte.

Ob die Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen anwenden, lässt sich nur schwer bestimmen, ohne eingehender zu untersuchen, wie sich diese mit den Lebenshaltungskosten und anderen Faktoren im Zusammenhang mit dem Sozialversicherungssystem in den einzelnen Mitgliedstaaten vergleichen lassen. Jedoch scheint es nicht so, dass sich die oben aufgeführten Unterschiede in der Höhe der Entschädigungszahlungen ausschließlich durch den Verweis auf Faktoren wie die Lebenshaltungskosten oder das Durchschnittseinkommen erklären ließen. Das heißt, es wäre zu erwarten, dass in Mitgliedstaaten mit ähnlich hohen Lebenshaltungskosten auch Entschädigungen in ähnlicher Höhe gezahlt würden. Zwar liegt nur ein begrenztes Datenmaterial vor, doch ist dies offensichtlich nicht der Fall.<sup>40</sup> Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass die befragten Gewerkschaftsvertreter in der FRA-Studie *Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Ansichten der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Europäischen Union* häufig angaben, dass die in Diskriminierungsfällen verhängten Sanktionen zu niedrig seien, um auf Arbeitgeber abschreckend zu wirken, da letztere diese Kosten mühelos verkrafteten.<sup>41</sup> Fest steht, dass erhebliche Unterschiede in Bezug auf folgende Aspekte auftreten: die zugesprochenen Entschädigungssummen, die Möglichkeit der Zuerkennung von immateriellem Schadenersatz oder Strafschadenersatz und wie häufig diese Entschädigungen gewährt werden.

## 1.4 Sozialer Dialog

Gemäß Artikel 11 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sind die Mitgliedstaaten gehalten, die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes durch den sozialen Dialog zwischen den Sozialpartnern zu fördern – d. h. den Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die für gewöhnlich durch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften vertreten werden. Die Richtlinie erkennt an, dass Sozialpartnerorganisationen in Beschäftigungsfragen eine Schlüsselposition einnehmen und daher eine wichtige Rolle für die Förderung von Vielfalt und Toleranz spielen können. So

39 Siehe: FRA (2011); Europäisches Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung (2009), S. 69-73.

40 Siehe Eurostat, „BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards“, unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&code=tsieb010>.

41 FRA (2010e), S. 110. Ähnliche Bedenken werden auch geäußert in: Europäisches Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung (2009), S. 69-72.

können sie u. a. Vereinbarungen abschließen, durch die das in der Richtlinie festgelegte Diskriminierungsverbot in die Praxis umgesetzt wird.

Von der FRA vorgenommene Befragungen der Sozialpartner haben ergeben, dass in allen EU-Mitgliedstaaten Tarifverträge geschlossen wurden, die sich mit der Frage der Diskriminierung auseinandersetzen. Je nachdem, wie die Arbeitsbeziehungen in dem jeweiligen Land organisiert sind, bestehen solche Verträge auf nationaler, regionaler, Branchen- oder auch Betriebsebene. In vielen Fällen wurden durch die Verträge interne Beschwerdeverfahren für mutmaßliche Diskriminierungen geschaffen. Beispiele für eine fruchtbare Zusammenarbeit beschränken sich keineswegs auf bestimmte Mitgliedstaaten. Allerdings gibt es Belege dafür, dass sich die Einigung über die Frage der Rassendiskriminierung im Rahmen von Tarifverträgen schwieriger gestaltete als im Falle der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, die als ein Thema betrachtet wurde, das schon länger etabliert war und für das ein tieferes Verständnis bestand.<sup>42</sup>

Viele Befragte berichteten über erfolgreiche Initiativen im Rahmen des sozialen Dialogs, die durch das Programm EQUAL der Europäischen Kommission gefördert wurden. Zahlreiche verschiedene Initiativen wurden genannt, u. a. die Förderung von tarifvertraglichen Vereinbarungen zur Diskriminierung, bewusstseinsbildende Maßnahmen, Hilfe bei der Vernetzung von Gewerkschaften und Arbeitgebern zur Erleichterung der Beratung im Einzelfall sowie die Unterstützung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern und NRO hinsichtlich der Entwicklung von Antidiskriminierungsstrategien und -verfahren. Ein Problem, das von den befragten Sozialpartnern angesprochen wurde, war, dass die Wirkung der Programme nicht immer aufrechterhalten werden konnte, wenn die finanziellen Beihilfen der EU einmal erschöpft waren.<sup>43</sup>

## 1.5 Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sieht eine Bekämpfung der Diskriminierung mittels Maßnahmen vor, die die Gleichbehandlung aktiv fördern. Dies kann auf zweierlei Weise verwirklicht werden: erstens durch „positive Maßnahmen“ und zweitens durch ein präventives Konzept zur Verhinderung der indirekten Diskriminierung.

Erstens werden die Mitgliedstaaten in Artikel 7 ausdrücklich dazu ermächtigt, „positive Maßnahmen“ zu ergreifen, d. h. „spezifische Maßnahmen mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen“.<sup>44</sup> Die Zulässigkeit solcher Maßnahmen wird auch in den Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen anerkannt, die alle Mitgliedstaaten

unterzeichnet haben und in denen solche Maßnahmen u. a. als „zeitweilige Sondermaßnahmen“ bezeichnet werden.<sup>45</sup>

Dabei kann es sich etwa um allgemeine Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung handeln, z. B. Wohnungsbauprojekte, die mit berufsbildenden oder anderen Ausbildungsmaßnahmen integriert werden<sup>46</sup>, oder um spezifischere Programme, wie z. B. Personaleinstellungskampagnen, die gezielt auf Angehörige von Minderheiten ausgerichtet sind.

In manchen Situationen kann die Einführung von „positiven Maßnahmen“ oder „zeitweiligen Sondermaßnahmen“ bewirken, dass Angehörige der Mehrheitsbevölkerung gegenüber der Minderheitenzielgruppe benachteiligt werden. Dazu könnte es z. B. dann kommen, wenn eine bevorzugte Behandlung von Angehörigen von Minderheitengruppen im Bereich der Beschäftigung praktiziert wird. Diesbezüglich haben die UN-Vertragsorgane und der EuGH unterstrichen, dass die Anwendung solcher Maßnahmen nicht über das Maß hinausgehen darf, das zur Erreichung der Beseitigung von Ungleichbehandlungen unbedingt notwendig ist.<sup>47</sup> Konkret hat der EuGH geltend gemacht, dass im Bereich der Beschäftigung eine Beurteilung von Fall zu Fall erfolgen sollte, ohne dabei Bewerbern aus Minderheitengruppen automatischen und bedingungslosen Vorrang zu gewähren.<sup>48</sup>

Zweitens könnte das in Artikel 2 verankerte Verbot der indirekten Diskriminierung präventiv angegangen werden, anstatt nur als Reaktion auf konkrete Streitfälle. Direkte Diskriminierungen lassen sich ganz einfach durch die Abschaffung von Bestimmungen beseitigen, aus denen dem Betroffenen aufgrund eines geschützten Merkmals eine Benachteiligung erwächst. Indirekte Diskriminierungen erfordern hingegen eine „positivere“ Herangehensweise,

45 Beispielsweise der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Allgemeine Empfehlung Nr. 32: The Meaning and Scope of Special Measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Bedeutung und Anwendungsbereich von Sondermaßnahmen im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen, UN-Dok. CERD/C/GC/32, 24. September 2009. Siehe auch (nachgedruckt in UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.9, Bd. II, 27. Mai 2008): UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung 13: Das Recht auf Bildung; UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nr. 25: Artikel 4, Absatz 1, des Übereinkommens („temporary special measures“ [zeitweilige Sondermaßnahmen]); UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 18: Non-Discrimination (Nichtdiskriminierung); UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Allgemeine Empfehlung Nr. 30: Discrimination against Non-Citizens (Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen).

46 Ein Beispiel für diesen vielschichtigen Ansatz wird in FRA (2009f) aufgeführt. Siehe auch FRA (2009j).

47 UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Allgemeine Empfehlung Nr. 32 (siehe oben, Fußnote 45), Absätze 21-26. UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nr. 25 (siehe oben, Fußnote 45), Absatz 22.

48 UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Allgemeine Empfehlung Nr. 32 (siehe oben, Fußnote 45), Absätze 21-26. Rechtssache C-450/93, *Kalanke/Freie Hansestadt Bremen*, [1995] Slg. I-3051; Rechtssache C-409/95, *Marschall/Land Nordrhein-Westfalen*, [1997] Slg. I-6363; Rechtssache C-407/98, *Abrahamsson und Leif Anderson/Elisabet Fogelqvist*, [2000] Slg. I-5539.

42 FRA (2010e), S. 101-105.

43 FRA (2010e), S. 105-106.

44 Nähere Ausführungen hierzu siehe FRA, EGMR und Europarat (2011).

bei der Vorschriften und Verfahrensweisen angepasst werden müssen, um den Unterschieden, die sich aus dem geschützten Merkmal ergeben, Rechnung tragen zu können. Dies könnte etwa die Gewährung unterschiedlicher Ruhetage, Kleidervorschriften, Essensanforderungen oder Arbeitszeiten umfassen, die der unterschiedlichen ethnischen Herkunft von Arbeitnehmern gerecht werden. Indirekte Diskriminierungen können auf präventive Weise angegangen werden, indem bestehende Verfahrensweisen und Rechtsvorschriften überprüft werden, damit sichergestellt wird, dass dem Anschein nach neutrale Vorschriften keine benachteiligenden Auswirkungen auf Minderheiten haben. Dadurch können wiederum Beschwerdeverfahren vermieden werden. Ähnlich dazu könnte der Grundsatz der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft als regulärer Bestandteil in alle Politikentwicklungsbereiche eingegliedert werden, damit neue Vorschriften und Verfahrensweisen die aus der Rassenzugehörigkeit oder der ethnischen Herkunft erwachsenden Unterschiede stets angemessen berücksichtigen.

Im Beschäftigungsbereich werden solche Präventions- oder Fördermaßnahmen in zahlreichen Mitgliedstaaten sowohl im Rahmen von staatlichen Strategien und Verfahrensweisen als auch von Arbeitgebern und Gewerkschaften angewandt. In Belgien, Finnland, Schweden, Ungarn und im Vereinigten Königreich besteht – sowohl für öffentliche als auch für private Einrichtungen – eine gesetzliche Verpflichtung zur Ergreifung vielfältiger Maßnahmen, zu denen u. a. die Bewertung und Überwachung der Auswirkungen der Rassengleichbehandlungspolitik, die Änderung von Verfahrensweisen, die der Gleichbehandlung im Wege stehen, die Aufstellung von Gleichbehandlungsplänen, die Einführung von Maßnahmen zur proportionalen Widerspiegelung der ethnischen Vielfalt in der Belegschaft oder die Einführung von Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahmen zur Erleichterung der Teilhabe von Angehörigen von Minderheiten gehören. Analog dazu sind auch bei den Sozialpartnern zahlreiche Initiativen zu verzeichnen, wie z. B. das Angebot von zusätzlichen Ausbildungsmaßnahmen oder Sprachunterricht für Arbeitnehmer, die ethnischen Minderheiten angehören, gezielte Personaleinstellungskampagnen, die Überprüfung der ethnischen Zusammensetzung der Belegschaften, die Änderung der Stellenbesetzungskriterien zur stärkeren Betonung allgemeiner Kompetenzen anstelle von formalen Qualifikationen, die Durchführung von Schulungen und Einführung von Verhaltenskodizes zur Förderung der Vielfalt bei den Arbeitgebern sowie die Vergabe von Auszeichnungen für bewährte Verfahrensweisen im Bereich der Gleichbehandlung.<sup>49</sup>

Im Bereich des Wohnungswesens wurden in einigen Mitgliedstaaten, so z. B. in Ungarn, flächendeckende Maßnahmen zur Bekämpfung der Segregation eingeführt, bei der die Vergabe von finanziellen Mitteln für die Stadtentwicklung an kommunale Behörden an die Ausarbeitung einer „integrierten Entwicklungsstrategie“, einschließlich eines „Plans zur

Bekämpfung der Segregation“, geknüpft ist.<sup>50</sup> Untersuchungen haben auch ergeben, dass in zahlreichen Mitgliedstaaten bewährte Verfahrensweisen praktiziert werden, bei denen Verbesserungen bei den Wohnverhältnissen mit Maßnahmen zur Verbesserung von Qualifikationen und des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen und zur Hilfe beim Eintritt in den Arbeitsmarkt integriert werden.<sup>51</sup> Diesbezüglich ist zu beachten, dass die Europäische Kommission darauf hingewiesen hat, dass der Europäische Sozialfonds und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung für Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse insbesondere der Roma in Anspruch genommen werden können.<sup>52</sup>

Im Bildungsbereich finden sich Beispiele für Fördermaßnahmen in zahlreichen Mitgliedstaaten, so u. a. kostenloser Muttersprachenunterricht, interkulturelle Lehrerausbildungsgänge, Ausbildung von Roma zu Hilfslehrern und Projekte zum Abbau der Segregation.<sup>53</sup> Ebenso wie im Wohnungsbereich hat auch hier die Europäische Kommission darauf verwiesen, dass Mittel aus den Strukturfonds zur Förderung der Integration von Roma-Kindern im Bildungswesen genutzt werden können.<sup>54</sup> Außerdem wurden gezielte Fördermittel für die Verbesserung der Bildung von Roma durch das EU-Phare-Programm bereitgestellt, das zur Unterstützung der Mitgliedstaaten diente, die der EU seit 2004 beigetreten sind.<sup>55</sup>

<sup>49</sup> FRA (2010e), S. 62-68.

<sup>50</sup> FRA (2009j), S. 46.

<sup>51</sup> EUMC (2005), S. 114-115; FRA (2009j), Kapitel 4. Siehe auch die eingehende Erörterung von Fallstudien der FRA zu bewährten Verfahrensweisen: Vereinigtes Königreich (2009a), Ungarn (2009b), Spanien (2009c), Tschechische Republik (2009d), Slowakei (2009e) und Irland (2009f).

<sup>52</sup> Europäische Kommission, *Roma im Europäischen Sozialfonds 2007-2013*, abrufbar von: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/docs/roma\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/roma_de.pdf).

<sup>53</sup> EUMC (2004), Kapitel 7; EUMC (2006), Kapitel 4; FRA (2010), Abschnitt 3.3.5.

<sup>54</sup> Europäische Kommission (siehe oben, Fußnote 52).

<sup>55</sup> EUMC (2006), S. 98.

## 2 Herausforderungen bei der Verwirklichung der Ziele der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse

Kapitel 2 setzt sich mit den bestehenden Herausforderungen auseinander, die zur Erreichung der Ziele der Richtlinie bewältigt werden müssen. Diese Hindernisse hängen in erster Linie mit den Mitteln zusammen, mit denen die Richtlinie umgesetzt wird, insbesondere Faktoren, die sich darauf auswirken, inwieweit die Gleichbehandlung durch die Inanspruchnahme von Beschwerdeverfahren herbeigeführt werden kann. Die Möglichkeiten zur Streitbeilegung als wirksames Verfahren zur Durchsetzung der in der Richtlinie verankerten Rechte werden durch mehrere Faktoren eingeschränkt: Anwalts- und Prozesskosten, mangelnde Kenntnis der bestehenden Rechte, fehlende Bereitschaft zur Meldung von Vorfällen und die Tendenz, die Diskriminierung als Problem abzustreiten. Gleichzeitig haben die Sozialpartner Bedenken dagegen geäußert, dass die Streitbeilegung als Mittel zur Verwirklichung der Gleichbehandlung so sehr in den Vordergrund gerückt wird. Dies soll nicht heißen, dass der Durchsetzung von Rechten durch Gerichtsprozesse oder andere Beschwerdeverfahren keine entscheidende Bedeutung im Hinblick darauf zukäme, die Wirksamkeit des Diskriminierungsverbots sicherzustellen. Doch sind Streitbeilegungsverfahren über die bereits festgestellten Nachteile hinaus prinzipiell als Rechtsbehelfe für Einzelpersonen konzipiert und daher nicht das ideale Mittel zur Inangriffnahme allgemeinerer Benachteiligungen, unter denen ganze Bevölkerungsgruppen leiden oder die in bestimmten sozialen Umfeldern durchgängig auftreten. Der Rückgriff auf Streitbeilegungsverfahren, mit denen auf spezifische Verstöße reagiert wird (sofern diese gemeldet werden), sollte durch politische Strategien zur Förderung der Gleichbehandlung ergänzt werden, durch die Verstöße verhindert werden. Wie bereits erwähnt, ist dies in vielen Mitgliedstaaten durchaus der Fall, doch wird das Ausmaß, in dem solche Strategien entwickelt werden können, seinerseits durch das Fehlen von statistischen Daten behindert. Ohne solche Daten lässt sich nur schwer ermitteln, in welchem Maße bestimmte Gruppen benachteiligt werden und in welchen Lebensbereichen sie von dieser Benachteiligung betroffen sind. Ebenso wenig lassen sich Fortschritte bei der Verwirklichung der Gleichbehandlung genau erfassen.

### 2.1 Allgemeine Kenntnis der Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung

Laut Artikel 10 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass die geltenden Vorschriften zur Verwirklichung der Richtlinie bekannt gemacht werden. Potenzielle Opfer müssen die Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung und die Beschwerdeverfahren kennen, um ihr Recht auf

Gleichbehandlung geltend machen zu können. Ebenso müssen die Rechtsvorschriften und Beschwerdeverfahren denen bekannt sein, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz zuwiderhandeln könnten, um als Abschreckungsmittel zu wirken. Bewusstseinsbildende Maßnahmen sind in vielen Mitgliedstaaten anzutreffen, z. B. Veröffentlichungen der zentralstaatlichen Behörden, Bildungsinitiativen, Aus- und Weiterbildungsschulungen, Rundtischgespräche und öffentliche Veranstaltungen, einschließlich Aktivitäten, die im Rahmen des Europäischen Jahres der Chancengleichheit für alle 2007 finanziert wurden.<sup>56</sup>

Im Rahmen der *EU-MIDIS*-Erhebung der FRA erfolgte eine Umfrage unter 23 500 Einwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten in allen 27 EU-Mitgliedstaaten,<sup>57</sup> bei der die Teilnehmer nach ihren Diskriminierungserfahrungen in verschiedenen von der Richtlinie erfassten Bereichen (z. B. beim Zugang zu bestimmten Gütern und Dienstleistungen und zur Beschäftigung) befragt wurden und u. a. auch darüber Auskunft geben sollten, inwieweit ihnen die einschlägigen Rechtsvorschriften und Beschwerdeverfahren, die sie in Anspruch nehmen konnten, bekannt waren. Dabei gingen die Ergebnisse aus verschiedenen Mitgliedstaaten erheblich auseinander; ebenso waren beträchtliche Unterschiede in den Ergebnissen für verschiedene Minderheitengruppen innerhalb desselben Mitgliedstaates zu verzeichnen. Im Folgenden wird jedoch meistens nur die durchschnittliche Zahl für die gesamte EU angeführt.<sup>58</sup>

Es stellte sich heraus, dass im Schnitt 82 % derer, die in den zwölf Monaten vor der Befragung eine Diskriminierung erfahren hatten, den jüngsten Vorfall bei keiner zuständigen Stelle gemeldet hatten. Zu den Gründen für das Unterbleiben der Meldung gehört u. a. mangelndes Wissen (obwohl auch andere Erwägungen eine Rolle zu spielen scheinen, wie weiter unten erörtert wird). Rund ein Drittel derer, die diskriminiert worden waren, ohne dies zu melden, sagten aus, dass sie den Vorfall nicht gemeldet hatten, weil sie nicht wussten, wie sie diesbezüglich vorgehen oder an welche Stelle sie sich wenden mussten.

Insgesamt gaben nur 16 % der befragten Personen mit Migrationshintergrund oder Angehörigen ethnischer Minderheiten an, dass ihnen eine Organisation bekannt war, die Diskriminierungsopfern Unterstützung anbietet (z. B. eine Nichtregierungsorganisation oder eine Gleichbehandlungsstelle). 63 % der Umfrageteilnehmer erklärten, dass sie noch nie etwas von den bezeichneten Gleichbehandlungsstellen in ihrem

<sup>56</sup> Weitere Informationen hierzu siehe: Europäisches Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung (2009), S. 82-84.

<sup>57</sup> Die folgenden Zahlen stammen aus: FRA (2009b), S. 13; FRA (2010c), S. 3.

<sup>58</sup> Eine ausführliche Aufschlüsselung der Zahlen findet sich in FRA (2009i).

Wohnsitzland gehört hatten. 57 % wussten nicht von der Existenz von Rechtsvorschriften, die Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Zugehörigkeit bei der Bewerbung um eine Stelle, beim Betreten von bzw. Aufenthalt in einem Geschäft, einer Gaststätte oder einem Verein oder beim Kauf oder der Anmietung einer Wohnung verbieten, oder waren sich in dieser Hinsicht unsicher.

Dass der diesbezügliche Kenntnisstand niedrig ist, bestätigen auch Untersuchungen im Bereich des Wohnungswesens. Studien der FRA zufolge wurden zwischen den Jahren 2000 und 2009 bei den nationalen Gleichbehandlungsstellen oder Bürgerbeauftragtenbüros in den Mitgliedstaaten rund 550 Beschwerden über Diskriminierungen im Wohnungsbereich eingereicht.<sup>59</sup> Es erscheint kaum plausibel, diese niedrige Zahl als ein Zeichen dafür zu interpretieren, dass das Ausmaß der Diskriminierung in diesem Bereich unwesentlich wäre, insbesondere in Anbetracht der wohldokumentierten diskriminierenden Verfahrensweisen gegen die Roma und Traveller.<sup>60</sup> Ferner entfielen 376 der 550 Beschwerden auf nur zwei Mitgliedstaaten (Finnland und Irland).<sup>61</sup> Die niedrigen Zahlen, gepaart mit der ungleichmäßigen Verteilung, legen nahe, dass mangelndes Wissen ebenso wie andere Faktoren, die sich auf die Meldung von Vorfällen auswirken (siehe Erörterung weiter unten), ein erhebliches Problem darstellen.

Im Beschäftigungsbereich ergaben Befragungen der Sozialpartner, dass die Gewerkschaften in den meisten Mitgliedstaaten deutlich häufiger über die Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung und die Existenz einer Gleichbehandlungsstelle Bescheid wussten als die Arbeitgeber. Trotzdem wiesen die Sozialpartner im Allgemeinen nicht immer einen hohen Kenntnisstand auf.<sup>62</sup> Zahlreiche Faktoren wurden von den Sozialpartnern als Erklärungen für das mangelnde Wissen unter Arbeitgebern und Arbeitnehmern genannt.

Erstens war festzustellen, dass kleine und mittlere Unternehmen seltener über die bestehenden Rechtsvorschriften Bescheid wussten als größere Arbeitgeber, da derartige Informationen normalerweise durch Personalleiter erfasst und verbreitet werden, die in kleineren Betrieben seltener anzutreffen sind.<sup>63</sup> Zweitens war das Wissen um die Vorschriften in den Mitgliedstaaten, in denen vor der Einführung der Richtlinie kein detaillierter Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rassenzugehörigkeit oder ethnischen Herkunft bestand, den Angaben zufolge geringer.<sup>64</sup> Drittens waren Arbeitnehmer seltener über bestehende Rechtsvorschriften im Bilde, wenn sie einer saisonalen Beschäftigung nachgingen oder in der Schattenwirtschaft tätig waren – beides Bereiche, in denen wahrscheinlich mehr Arbeitnehmer aus Minderheitengruppen zu finden sein dürften. Saisonarbeiter wussten den Aussagen zufolge

tendenziell häufiger über Einwanderungsgesetze Bescheid, während Beschäftigte in der Schattenwirtschaft aufgrund ihrer Beschäftigungssituation Arbeitgebern ausgesetzt waren, die weniger geneigt waren, Rechtsvorschriften zu befolgen, und deren Betriebe in der Praxis keine geregelten Arbeitsbedingungen vorwiesen. Diese Arbeitnehmer gehörten auch seltener einer Gewerkschaft an, die sie andernfalls über ihre Rechte hätte informieren können.<sup>65</sup>

## 2.2 Mangelnde Erkennung der Diskriminierung und fehlende Bereitschaft zur Meldung von Vorfällen

Die vorherrschende Einstellung unter den Sozialpartnern in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere den zwölf Mitgliedstaaten, die der EU nach 2004 beigetreten sind, aber auch in einigen südeuropäischen Mitgliedstaaten, war, dass das Problem der Diskriminierung ganz einfach nicht existiert. Am deutlichsten kann dies an den Einstellungen gegenüber den Roma veranschaulicht werden. So erklärte beispielsweise ein Gewerkschaftsvertreter: „Hier bei uns in Litauen sieht man kaum Diskriminierungen ... Was die Zigeuner betrifft, beschäftigen unsere Arbeitgeber nicht gerne Arbeitnehmer, die Zigeuner sind.“<sup>66</sup> Ähnliche Antworten wurden im Laufe der FRA-Erhebung in mehreren Mitgliedstaaten zusammengetragen. Aus früheren Studien des EUMC ging hervor, dass die Diskriminierung in Mitgliedstaaten, die in der Vergangenheit nur wenig Einwanderung erfahren hatten, häufiger als ein „neues“ Phänomen empfunden wurde.<sup>67</sup> Das Vorherrschen der Meinung, dass Diskriminierungen kein Problem seien, unter den Sozialpartnern aus Mitgliedstaaten, die der EU erst in jüngerer Zeit beigetreten sind, erklärt zu einem gewissen Grade, warum viele der EU-12-Staaten vor der Verabschiedung der Richtlinie zur Rassengleichbehandlung keine detaillierten Nichtdiskriminierungsvorschriften hatten. Anders ausgedrückt: Dort, wo die Diskriminierung kaum als Problem empfunden oder anerkannt wird, neigt die Gesellschaft unter Umständen weniger dazu, eine Regulierung dieses Bereichs zu fordern.

Wie es scheint, wurde die unter einigen Sozialpartnern vorherrschende Ansicht, dass in ihren Mitgliedstaaten keine Diskriminierung existiere, möglicherweise dadurch verstärkt, dass Angehörige von Minderheiten Benachteiligungen einfach als normalen Aspekt des Lebens hinnahmen. Als solche waren sie grundsätzlich froh, eine Beschäftigung zu haben, und befürchteten, dass Beschwerden über Benachteiligungen letztlich eine Entlassung herbeiführen könnten. Die aus der *EU-MIDIS*-Studie hervorgehenden Ergebnisse scheinen dies zu untermauern. Mangelndes Wissen war zwar ein Faktor, der dazu führte, dass Diskriminierungsvorfälle nicht gemeldet wurden,

59 FRA (2009j), Abschnitt 3.1.2.

60 EUMC (2005); FRA (2009j).

61 FRA (2009j), S. 22-25.

62 FRA (2010e), Abschnitt 3.1.2.

63 FRA (2010e), S. 41.

64 FRA (2010e), S. 57-59.

65 FRA (2010e), S. 58-59, 78-79.

66 FRA (2010e), S. 85, 41, 59-61.

67 EUMC (2003b), S. 84-85.

doch wurden von den Befragten auch noch andere Gründe angegeben:

- So waren 63 % der Befragten der Ansicht, dass eine Meldung nichts bewirken oder ändern würde;
- 40 % gaben an, dass sie den Vorfall für zu banal oder „normal“ hielten, da so etwas ständig passiere;
- 26 % befürchteten negative Folgen;
- 14 % befürchteten Einschüchterungen vonseiten der Diskriminierenden.<sup>68</sup>

Die von der FRA zusammengetragenen Ansichten der Arbeitgeber und Gewerkschaften bestätigten diese Antworten. Die Sozialpartner waren sich zumeist darin einig, dass weniger Beschwerden wegen Diskriminierungen aufgrund der Rassenzugehörigkeit oder ethnischen Herkunft auftraten, als andernfalls zu erwarten waren, weil viele Arbeitnehmer nicht das Risiko eingehen wollten, ihre Stelle zu verlieren, nicht davon überzeugt waren, dass Strafmaßnahmen etwas bewirken würden, und die meisten Arbeitnehmer aus Minderheitengruppen so dankbar waren, überhaupt eine Stelle zu haben, dass sie es ganz einfach hinnahmen oder gar nicht wahrnahmen, wenn sie Opfer von Diskriminierungen wurden.<sup>69</sup>

Ein weiterer Faktor, der Betroffene davon abhält, Ansprüche geltend zu machen, ist offensichtlich der Aufwand, der mit einer Klage verbunden ist. In dieser Hinsicht ergab die *EU-MIDIS*-Studie, dass insgesamt 21 % der Befragten, die Diskriminierungen erfahren hatten, die Nichtmeldung des Vorfalls zumindest teilweise damit begründeten, dass die Verfahren zu beschwerlich oder zeitaufwändig seien.<sup>70</sup> Dies scheint auch bei der Inanspruchnahme von innergewerkschaftlichen Beschwerdeverfahren zu gelten.<sup>71</sup>

## 2.3 Anwalts- und Prozesskosten

In einigen Mitgliedstaaten wurde angeführt, dass die bei Gerichtsverfahren potenziell anfallenden Kosten (beispielsweise Gerichtsgebühren und Anwaltshonorare oder die Anwendung des Grundsatzes, dass die unterlegene Partei die Prozesskosten beider Seiten zu tragen hat) eine stark abschreckende Wirkung auf die Opfer haben. Die Kostentragungspflicht der bei einem Verfahren unterlegenen Partei gilt in 22 Mitgliedstaaten, wobei jedoch in einigen Mitgliedstaaten ein gewisser Ermessensspielraum besteht, mit Rücksicht auf die finanzielle oder persönliche Situation der betreffenden Parteien von der Anwendung dieser Bestimmung abzusehen. Einige Mitgliedstaaten sehen auch eine Befreiung von den Gerichtsgebühren (z. B. Polen und Lettland) oder die Nichtanwendbarkeit der Kostentragungspflicht für die

unterlegene Partei (z. B. Deutschland und das Vereinigte Königreich) bei Diskriminierungsfällen im Beschäftigungsbereich vor. In der FRA-Studie *Zugang zur Justiz in Europa* gaben die Mitglieder des Rechtsexperten-netzes der FRA (FRALEX) in nahezu einem Drittel der Mitgliedstaaten an, dass nach Einschätzung ihrer Sachverständigen die mit einem Gerichtsverfahren verbundenen Kosten so hoch waren, dass sie ein erhebliches Hindernis für den Zugang zum Rechtswesen darstellten. Zwar wird in allen Mitgliedstaaten irgendeine Form von Prozesskostenhilfe angeboten, doch gehen die Bestimmungen zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung auseinander.

Drei Faktoren können dem Problem der hohen Verfahrenskosten möglicherweise abhelfen. Erstens können Schlichtungsverfahren eine schnellere und billigere Alternative zu anderen Formen der Streitbeilegung bieten. Dabei muss jedoch, wie oben angemerkt wurde, sichergestellt werden, dass im Falle einer Einigung den Rechten der Opfer gebührend Rechnung getragen wird. Einige Gleichbehandlungsstellen nehmen diesbezüglich Überprüfungsaufgaben wahr. Zweitens können gerichtsähnliche Streitbeilegungsverfahren der Gleichbehandlungsstellen rascher und kostenlos oder kostengünstiger in Anspruch genommen werden als ordentliche Gerichtsverfahren. Diese Möglichkeit wird jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten angeboten. Drittens können Organisationen der Zivilgesellschaft, die imstande sind, Opfer zu unterstützen oder in ihrem Namen Klage zu erheben, die finanzielle und persönliche Belastung, die Einzelklägern aus einem Gerichtsverfahren erwächst, verringern helfen. Dies ist allerdings zweierlei Beschränkungen unterworfen. Wie weiter oben erwähnt, bestimmen die beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen von Organisationen der Zivilgesellschaft die Zahl der Fälle, die von ihnen weiterverfolgt werden können. Ferner wird die Zahl der Organisationen, an die sich die Opfer wenden können, durch die in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Kriterien begrenzt, die von solchen Einrichtungen erfüllt werden müssen, um diese Aufgabe wahrnehmen zu können. So muss etwa in Deutschland ein Verein, der Opfern Beistand leisten möchte, nicht gewerblich und auf unbegrenzte Zeit tätig sein, mindestens 75 Mitglieder vorweisen können oder ein Zusammenschluss aus mindestens sieben gemeinsam agierenden Vereinen sein. In Italien müssen sich Vereine erst bei den Behörden registrieren lassen, was freilich ein sehr langwieriges Verfahren sein kann. In Frankreich und Luxemburg müssen solche Vereine bereits seit mindestens fünf Jahren bestehen.

Befragungen der Sozialpartner brachten einige Probleme zutage, die sich insbesondere auf die Fähigkeit oder die Bereitschaft der Gewerkschaften zur Unterstützung von Diskriminierungsopfern auswirken.<sup>72</sup> Zum einen stehen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten der Notwendigkeit der Gleichbehandlung aller ohne Unterschied der Rasse protektionistische Tendenzen entgegen, die auf den Erhalt von Arbeitsplätzen für die Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung abzielen. Dies droht die Fortschritte, die in der Vergangenheit bei der Förderung der Gleichbehandlung erzielt wurden, wieder zunichtezumachen. Zum zweiten

68 FRA (2009h), S. 9.

69 FRA (2010e), S. 95-98.

70 FRA (2009h), S. 9.

71 FRA (2010e), S. 77.

72 FRA (2010e), S. 71-74, 79, 83, 89.

gaben einige Befragte an, dass der Schwerpunkt ihrer Bemühungen eher darauf lag, Gewerkschafter ganz allgemein vor Diskriminierung durch Arbeitgeber zu bewahren, und weniger auf dem Schutz der Angehörigen von Minderheiten. Zum dritten wurden Maßnahmen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung zwar durchaus in den oberen Rängen einiger Gewerkschaften begrüßt, doch stieß man den Aussagen zufolge auf Schwierigkeiten, wenn es darum ging, diese auch an der Basis umzusetzen (teilweise bedingt durch protektionistische Einstellungen in der Arbeitnehmerschaft). Zum vierten war nach den Angaben einiger Befragter aus den Reihen der Sozialpartner die Unterstützung, die den betroffenen Personen von den Gewerkschaften beispielsweise im Bereich der Rechtsberatung geboten wurde, entweder unzureichend oder gar mit einem zu bürokratischen und beschwerlichen Verfahren verbunden.

Diese Faktoren können die Funktion der Gewerkschaften als Kanäle oder Anlaufstellen für die Verfolgung von Diskriminierungsbeschwerden sehr wohl beeinträchtigen. Befragte aus Belgien äußerten die Ansicht, dass die Zahl der von der Gleichbehandlungsstelle behandelten Beschwerden, die dieser von Gewerkschaften zugeleitet wurden, unverhältnismäßig niedrig war (15 %).<sup>73</sup> Möglicherweise bedingt durch diese Schwierigkeiten wandten sich betroffene Bürger den Gewerkschaften zufolge häufig an Nichtregierungsorganisationen, um Ansprüche geltend zu machen. Die Gewerkschaften selbst befürchteten jedoch, dass dies das traditionelle Verfahren, Konflikte mit Arbeitgebern im Rahmen der Tarifverhandlungsstrukturen zu lösen, möglicherweise untergraben könnte.<sup>74</sup>

## 2.4 Grenzen der Streitbeilegung als Mittel zur Verwirklichung der Gleichbehandlung

Zahlreiche von den Sozialpartnern angesprochene Schwierigkeiten scheinen mit den Mitteln zusammenzuhängen, mit denen die Richtlinie umgesetzt wird. Demnach herrschte die Auffassung vor, dass die Richtlinie das Problem der Diskriminierung durch die Verhängung eines Verbots angehe, das dann durch Streitbeilegungsverfahren durchgesetzt werde, obwohl andere Förder- und Präventionsmittel zur Verwirklichung der Gleichbehandlung unter Umständen angebrachter erscheinen.

Erstens erklärten einige Arbeitgeber, dass die Richtlinie ihnen eine erhebliche Belastung auferlege. In der Praxis verpflichte sie die Richtlinie dazu, ihre Beschäftigten zu überwachen, um sicherzustellen, dass unter den Arbeitnehmern keine Diskriminierung vorkommt. Darüber hinaus erwüchsen aus der geteilten Beweislast zusätzliche Verwaltungsaufgaben, da im Falle einer Klage eine angemessene Dokumentation vorhanden sein müsse. Die geteilte Beweislast könne auch leicht von einzelnen Bürgern missbraucht werden, die

Arbeitgebern mit falschen Beschuldigungen drohen und von ihnen Entschädigungszahlungen erhalten könnten, weil die Arbeitgeber sich nicht imstande fühlen, eine Diskriminierungsvermutung zu entkräften.<sup>75</sup>

Zweitens befürchteten die Gewerkschaften, dass die Richtlinie ihre Stellung möglicherweise untergraben könnte. Viele Gewerkschaftsvertreter waren der Meinung, dass sie den Einzelnen dazu ermutige, individuelle Rechtsmittel einzulegen, was oft außerhalb der gewerkschaftlichen Strukturen erfolge und somit dem Tarifverhandlungsverfahren zuwiderlaufe.<sup>76</sup>

Drittens hielt man die Richtlinie für ein ungeeignetes Mittel zur Erzielung der Gleichbehandlung.<sup>77</sup> Dies lag einerseits daran, dass sie einen Versuch darstelle, von Vorurteilen geprägte Einstellungen durch die Bestrafung von diskriminierendem Verhalten zu regulieren. Man sah es als wirksamer an, andere Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Einstellungen zu ergreifen, die nicht in der Anwendung von Sanktionen bestehen, beispielsweise bewusstseinsfördernde Maßnahmen, Dialog oder Bildung. Dies beruhte zum Teil darauf, dass Sanktionen – wie oben festgestellt – als für die Arbeitgeber finanziell tragbar gelten und deshalb nicht als ausreichendes Abschreckungsmittel gegen Diskriminierungen erachtet werden, und zum Teil darauf, dass diskriminatorische Einstellungen hinter anderen Motiven verborgen werden können. Andererseits hielt man die Richtlinie für nicht zweckdienlich, weil sie zwar zur Bestrafung von einzelnen Vorfällen herangezogen werden könne, Diskriminierungen gegen ganze Gruppen jedoch nicht abzuhelpen vermöge (siehe Erörterung weiter unten).

## 2.5 Ergänzende Mittel: Datenerhebung und Präventions-/Fördermaßnahmen

Es ist wichtig, dass Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierungen und Förderung der Gleichbehandlung mit Streitbeilegungsverfahren Hand in Hand gehen. Streitbeilegungsverfahren sind ihrem Wesen nach reaktiv, da sie in die Wege geleitet werden, um bestimmte Vorfälle anzugehen, und die bewilligten Rechtsbehelfe oft in ihrer Wirkung auf die Beteiligten in dem jeweiligen Einzelfall beschränkt bleiben. Wenngleich sie durchaus umfassendere Änderungen in den Rechtsvorschriften oder Verfahrensweisen hervorrufen können, sind Streitbeilegungsverfahren doch nicht auf diesen Zweck zugeschnitten. In Fällen, in denen die von bestimmten Minderheiten erlebten Schwierigkeiten durch eine Reihe von miteinander verzahnten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren bedingt sind, vermag ein Rechtsstreit allein keine geeignete Lösung zu bieten. Diese Auffassung wurde von einem der befragten Gewerkschafter sehr gut zum Ausdruck gebracht: „Alle Maßnahmen, deren Ergreifung von der Initiative einzelner Bürger abhängen, können keine nachhaltigen Auswirkungen auf

73 FRA (2010e), S. 77.

74 FRA (2010e), S. 93-94.

75 FRA (2010e), S. 9, 47, 52, 55-56.

76 FRA (2010e), S. 93-94.

77 FRA (2010e), S. 53-55.

die allgemeine Diskriminierung ganzer Bevölkerungsgruppen haben.“<sup>78</sup>

Im Beschäftigungsbereich weisen Angehörige von Minderheiten zumeist niedrigere Beschäftigungsquoten und höhere Arbeitslosenquoten auf, sind unter den Unternehmern unterrepräsentiert, in hohem Maße in Bereichen mit geringeren Qualifikationsanforderungen wie z. B. der Landwirtschaft, der Industrie und dem Dienstleistungsbereich konzentriert und beziehen niedrigere Einkommen im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung.<sup>79</sup> Im Bereich des Wohnungswesens haben EUMC- und FRA-Untersuchungen ergeben, dass die Angehörigen bestimmter Minderheitengruppen offenbar häufiger unter einer faktischen Segregation leiden, in Wohnungen von allgemein niedrigerer Qualität (bisweilen auch informellen Unterkünften) leben, die mit unsicheren Vertragsverhältnissen verbunden sind, oft an Orten liegen, die eine unzureichende infrastrukturelle Anbindung an Gesundheits- und Bildungseinrichtungen oder Arbeitsmärkte aufweisen, sowie mit schlechteren sanitären Einrichtungen ausgestattet sind.<sup>80</sup> Im Bildungsbereich besuchen Angehörige von Minderheitengruppen, wie Forschungsarbeiten der FRA gezeigt haben, häufiger Schulen, die niedrigere Lernansprüche stellen. Zudem weisen sie höhere Schulabbrecherquoten auf und sind in berufsbildenden Ausbildungsgängen und Sonderschulen überrepräsentiert. Klassenzimmersegregation und die Einweisung in Sonderschulen betrafen insbesondere Roma-Kinder in bestimmten Mitgliedstaaten.<sup>81</sup> Selbstverständlich treten Unterschiede innerhalb einzelner Minderheitengruppen und zwischen verschiedenen Gruppen auf, wobei einige in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Wohnungswesen durchaus eine gleiche Behandlung genießen.<sup>82</sup>

Gleichzeitig ist die Benachteiligung der Angehörigen von Minderheiten in diesen Bereichen nicht immer auf direkte Diskriminierungen zurückzuführen. So erklärten beispielsweise einige der von der FRA befragten Arbeitgeber die Bevorzugung von Bewerbern aus der Mehrheitsbevölkerung gegenüber Roma-Bewerbern damit, dass Letzteren hinreichende (formal bescheinigte) Qualifikationen fehlten.<sup>83</sup> Die Forderung nach angemessenen Qualifikationen kann einen legitimen Grund dafür bilden, Bewerber unterschiedlich einzustufen. Insofern stellt dies zwar keine direkte Diskriminierung dar, doch kann daraus eine Situation erwachsen, in der bestimmte Minderheitengruppen mit unzureichendem Zugang zum Bildungswesen effektiv davon ausgeschlossen werden, in bestimmte Beschäftigungskategorien einzutreten. Analog dazu leiden im Wohnungsbereich Minderheiten zumeist unter ungünstigeren Wohnverhältnissen, doch sind nach den Ergebnissen der *EU-MIDIS*-Erhebung Angehörige von Minderheiten im Wohnungsbereich verglichen mit anderen

Bereichen, z. B. dem Beschäftigungsbereich, nur vergleichsweise selten direkten Diskriminierungen ausgesetzt.<sup>84</sup>

Dies zeigt, dass die von Minderheitengruppen erfahrenen Benachteiligungen nicht einfach durch ein Verbot der Diskriminierung behoben werden können. Dabei kann, wie frühere EUMC- und FRA-Studien ergeben haben, ein mangelnder Zugang zum Bildungs-, Wohnungs- oder Gesundheitswesen automatische oder strukturelle Benachteiligungen herbeiführen, die den Einzelnen daran hindern, angemessene Qualifikationen zu erwerben, einen guten Gesundheitszustand zu erhalten oder sich geordnete Wohnverhältnisse zu sichern, was sich wiederum auf andere Bereiche wie den Zugang zur Beschäftigung auswirkt.<sup>85</sup> Letzteres wiederum kann Unterschiede bei den Löhnen, beim Zugang zu bestimmten Berufen und Arbeitsmarktsegmenten und bei den Beschäftigungsniveaus im Allgemeinen nach sich ziehen.<sup>86</sup> Die Verflechtung von Diskriminierungen im Gesundheits-, Bildungs-, Wohnungs- und Beschäftigungsbereich belegt die Notwendigkeit ganzheitlicher politischer Herangehensweisen zur Verbesserung der sozioökonomischen Gegebenheiten, mit denen viele Angehörige von Minderheiten konfrontiert sind.

Zwar sind auch Beispiele für bewährte Verfahrensweisen anzutreffen, etwa die Anwendung von ganzheitlichen Konzepten zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung durch Verknüpfung von Maßnahmen, durch die benachteiligte Minderheitengruppen besseren Zugang zu Wohnungen, Ausbildungsgängen, Beschäftigungsmöglichkeiten und öffentlichen Dienstleistungen erhalten, doch erfolgen diese zumeist auf Projektbasis und stellen insofern keine allgemeine und landesweite Herangehensweise dar.<sup>87</sup> Analog dazu sind auch im Bildungsbereich vorbildliche Verfahrensweisen zu finden, doch wird deren Wirkung durch mehrere Faktoren eingeschränkt. So sind beispielsweise die meisten der im vorangegangenen Kapitel genannten Initiativen nicht in allen Mitgliedstaaten anzutreffen, werden lediglich auf freiwilliger Basis durchgeführt, sind vornehmlich auf Primarschulen beschränkt oder werden nicht landesweit angewandt.<sup>88</sup>

Ein Haupthindernis für die Entwicklung von proaktiven Strategien zur sozialen Eingliederung ist das Fehlen von nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselten Daten, die es den Mitgliedstaaten erlauben würden, eine Schätzung des Ausmaßes der Ungleichbehandlung in verschiedenen Bereichen in die Wege zu leiten. Zwar schreibt die Richtlinie die Erhebung solcher Informationen nicht ausdrücklich vor, doch sind die Mitgliedstaaten gemäß dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – dem alle EU-Mitgliedstaaten beigetreten sind – verpflichtet,

78 Siehe z. B. die Diskussion in: FRA (2010e), S. 81.

79 FRA (2010d), Kapitel 2.

80 EUMC (2005), Kapitel 4 und 6.3; FRA (2009j), Kapitel 4.

81 EUMC (2006), S. 8; FRA (2010a), Abschnitt 3.3.4.

82 EUMC (2004), Kapitel 4 und 5; FRA (2010c), Kapitel 2.

83 FRA (2010e), S. 59, 82-83.

84 FRA (2009i), S. 43-44.

85 EUMC (2003b), S. 51-52; FRA (2009j), Abschnitt 4.8. FRA, (2010d), Kapitel 2-3.

86 EUMC (2003b), S. 51-52.

87 EUMC (2003b), S. 114-115; FRA (2009j).

88 EUMC (2004), Kapitel 7; EUMC (2006), Kapitel 4; FRA (2010a), S. 73.

diesbezügliche Schritte einzuleiten.<sup>89</sup> Gegenwärtig werden solche Daten nur in Finnland, Irland, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich erhoben.<sup>90</sup> Einige Mitgliedstaaten, in denen früher entsprechende Daten in bestimmten Bereichen erhoben wurden, scheinen solche Verfahrensweisen aufgegeben zu haben (so u. a. Litauen und die Slowakei).<sup>91</sup> In anderen ist die Erhebung von nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselten Daten gar rechtswidrig. In dieser Hinsicht hat der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens u. a. Deutschland, Frankreich und Portugal, deren Rechtsvorschriften die Erhebung von nach Rassenzugehörigkeit aufgeschlüsselten Daten offenbar nicht gestatten, nachdrücklich dazu aufgefordert, Daten über ethnische Gruppen und Rassenzugehörigkeit bei ihren Volkszählungen als „anonyme und vollkommen freiwillige ethnische und rassische Selbstidentifizierung der Betroffenen“ zu erfassen, um es ihnen zu ermöglichen, „die ethnischen Gruppen in ihrem Hoheitsgebiet und die Diskriminierungen, denen diese ausgesetzt oder möglicherweise ausgesetzt sind, zu ermitteln und besser verstehen zu lernen, angemessene Reaktionen und Lösungen für die ermittelten Diskriminierungsformen ausfindig zu machen und erzielte Fortschritte zu messen“.<sup>92</sup> Dass in einigen Mitgliedstaaten keine nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselten Daten erhoben werden, kann teilweise durch die dort herrschende Befürchtung bedingt sein, gegen Datenschutzbestimmungen zu verstoßen. Es ist jedoch festzuhalten, dass bei Vorhandensein bestimmter Datenschutzgarantien (z. B. der Anonymisierung der Datenbereitsteller) eine solche Erfassung durchaus zulässig ist.<sup>93</sup>

Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass die Teilnehmer der *EU-MIDIS*-Erhebung dazu befragt wurden, ob sie bereit wären oder es ablehnten, Informationen über ihre ethnische Herkunft auf anonymer Basis im Rahmen einer Volkszählung bereitzustellen, wenn dies der Bekämpfung der Diskriminierung im jeweiligen Land dienlich sein könnte. Insgesamt gaben 65 % der Befragten aus Minderheitengruppen in der *EU-MIDIS*-Studie an, dass sie nichts dagegen hätten, ihre ethnische Herkunft in einer Volkszählung auf anonymer Basis offenzulegen.<sup>94</sup>

Zur weiteren Veranschaulichung folgt hier eine Aufschlüsselung der Antworten aus Frankreich, Deutschland und Portugal, in denen die Bereitschaft signalisiert wurde, diese Informationen zu unterbreiten:<sup>95</sup>

- In Frankreich erklärten sich 58 % der Befragten nordafrikanischer Herkunft und 61 % der Befragten aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara dazu bereit.
- In Deutschland erklärten sich 88 % der Befragten türkischer Herkunft und 90 % der Befragten aus dem ehemaligen Jugoslawien dazu bereit.
- In Portugal erklärten sich 53 % der Befragten brasilianischer Herkunft und 62 % der Befragten aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara dazu bereit.

Aufeinanderfolgende Untersuchungen von EUMC und FRA haben wiederholt gezeigt, dass es notwendig ist, angemessene Daten zu erheben, darunter auch Daten, die nach Gründen, u. a. nach Rassenzugehörigkeit und ethnischer Herkunft, aufgeschlüsselt sind, wobei jedoch Datenschutzgarantien gegeben sein müssen.<sup>96</sup>

Wie oben erörtert wurde, werden bereits in allen Mitgliedstaaten „positive Maßnahmen“ und das Konzept der „indirekten Diskriminierung“ auf präventive anstatt auf reaktive Weise angewandt, was zahlreiche Vorteile bieten könnte. Erstens können dadurch die Probleme angegangen werden, die zur Benachteiligung einer Minderheitengruppe insgesamt führen, wie z. B. das Fehlen von formal bescheinigten Qualifikationen aufgrund von Schwierigkeiten beim Zugang zum Bildungssystem oder ein schlechter Gesundheitszustand infolge der mangelhaften Qualität und Lage der Wohnung. Zweitens kann sich dadurch die Inanspruchnahme von Streitbeilegungsverfahren erübrigen, indem Diskriminierungen beseitigt werden und der Notwendigkeit zur Einleitung von Beschwerdeverfahren vorgebeugt wird. Freilich setzen diese Initiativen ein langfristiges Engagement voraus, damit ihre Ergebnisse an der Basis Wirkung zeigen können.

89 Siehe hierzu die aufeinanderfolgenden Allgemeinen Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung: Nr. 4 betreffend die Berichterstattung der Vertragsstaaten (Art. 1 des Übereinkommens); Nr. 24 betreffend Artikel 1 des Übereinkommens; Nr. 25 zu den geschlechtsbezogenen Dimensionen der Rassendiskriminierung; Nr. 27 zur Diskriminierung der Roma; Nr. 29 zu Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens (Abstammung); Nr. 30 zur Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen. Nachgedruckt in: UN Dok. HRI/GEN/1/Rev. 9, Bd. II, 27. Mai 2008).

90 Europäische Kommission (2008), S. 69.

91 FRA (2007), S. 23.

92 UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Abschließende Bemerkungen zu Frankreich, Absatz 12, UN-Dok. CERD/C/FRA/CO.17-19, 23. September 2010. Analog dazu: Abschließende Bemerkungen zu Deutschland, Absatz 14, UN-Dok. CERD/C/FRA/CO/18, 22. September 2008. Abschließende Bemerkungen zu Portugal, Absatz 8, UN-Dok. CERD/C/FRA/CO/6, 10. Dezember 2004.

93 Richtlinie 1995/46 des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, (ABl. L 218, 23.11.1995, S. 31). Präambel, Absatz 26 und Artikel 2 Buchstabe a. Europäische Kommission, *Mitteilung zur Anwendung der Richtlinie 2000/43 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft*, KOM(2006) 643 endgültig, 30.10.2006, S. 9.

94 FRA (2010f), S. 27.

95 FRA, *EU-MIDIS*, (Datei): Daten auf Anfrage erhältlich.

96 EUMC (2000), S. 96; EUMC (2003a), S. 9, 34-38; EUMC (2003b), S. 88-89; FRA (2007), S. 46. FRA (2009j), S. 99-100; FRA (2010f), S. 27.

## Schlussfolgerungen

In den zehn Jahren seit ihrer Verabschiedung hat die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse neue Rahmenstrukturen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rassenzugehörigkeit oder ethnischen Herkunft und Förderung der Gleichbehandlung in den EU-Mitgliedstaaten herbeigeführt und bestehende gestärkt. Es sind zwar mittlerweile viele positive Beispiele für die Anwendung der Richtlinie zu verzeichnen, aber nach wie vor zahlreiche Herausforderungen zu bewältigen, wenn ihre Ziele in vollem Umfang verwirklicht werden sollen.

Die nationalen Rechts- und Verfahrensrahmen zur Durchsetzung des Diskriminierungsverbots sind bei einigen ethnischen Minderheitengruppen offensichtlich nur wenig bekannt. Gleiches trifft allgemeiner auf die Sozialpartner in einigen Mitgliedstaaten zu. Dies wirkt sich wiederum darauf aus, in welchem Maße die Opfer ihre Rechte geltend machen. Für sich genommen kann dies dazu führen, dass das Diskriminierungsverbot weniger häufig durchgesetzt und Rechtsbehelfe seltener erlangt werden. Ebenso dürfte dies Auswirkungen auf den Abschreckungseffekt der Verfahren zur Förderung der Gleichbehandlung insgesamt haben.

Das Problem kann dadurch angegangen werden, dass nationale und kommunale Behörden ihre bewusstseinsfördernden Aktivitäten fortsetzen und intensivieren, u. a. bei Einrichtungen, die bei der Informationsverbreitung behilflich sein können, wie z. B. Gleichbehandlungsstellen, NRO, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Durch Maßnahmen, die gezielt auf Personen ausgerichtet sind, die am meisten Gefahr laufen, diskriminiert zu werden, sowie auf diejenigen, die gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen könnten, wie z. B. Arbeitgeber und Dienstleister, können Mittel effizienter eingesetzt werden. In dieser Hinsicht haben sich Fördermittel der EU-Organe als wertvoll erwiesen und werden dies auch in Zukunft weiterhin sein.

Die Möglichkeit der Erlangung eines Rechtsbehelfs durch gerichtliche oder gerichtsähnliche Verfahren oder Schlichtungsverfahren ist eine entscheidende Voraussetzung für die Durchsetzung des Diskriminierungsverbotes. Die Wirksamkeit solcher Verfahren wird freilich untergraben, wenn die Opfer nicht gewillt sind, sie in Anspruch zu nehmen. Es wurden mehrere Faktoren ermittelt, die Menschen davon abhalten können, Beschwerdeverfahren zu nutzen: Anwalts- und Prozesskosten; die Angst vor negativen Konsequenzen; die Auffassung, dass sich die Situation ohnehin nicht ändern würde; die Duldung oder mangelnde Erkennung der Diskriminierung.

In Betracht zu ziehen wäre die Ergreifung von Maßnahmen, durch die der Zugang zu Beschwerdeverfahren ausgeweitet wird, so u. a. die Ausweitung des Mandats von Gleichbehandlungsstellen, die gegenwärtig nicht

befugt sind, gerichtsähnliche Funktionen wahrzunehmen, die Lockerung der Vorschriften über die Klagebefugnis für Nichtregierungsorganisationen und andere Organisationen der Zivilgesellschaft und die Aufstockung der finanziellen Beihilfen für Freiwilligenorganisationen, die Opfern Beistand leisten können. In Anbetracht dessen, dass Opfer oft eine geringe Bereitschaft besitzen, Klage zu erheben, könnte die Ermächtigung von Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich Gleichbehandlungsstellen, auch ohne Zustimmung des Opfers oder ohne ein identifizierbares Opfer aus eigener Initiative Gerichtsverfahren anzustrengen oder Untersuchungen einzuleiten, einen wichtigen Schritt hin zu einer verbesserten Durchsetzung des Diskriminierungsverbots bilden.

In welchem Maße Beschwerdeverfahren ihre Funktion erfüllen können, entstandene Schäden wiedergutzumachen und als Abschreckungsmittel gegen Verstöße zu wirken, hängt davon ab, ob die Streitbeilegungsorgane imstande sind, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu verhängen. Dass Sanktionen im Beschäftigungsbereich nach Ansicht der Gewerkschaften in einer Größenordnung liegen, die von den diskriminierenden Parteien mühelos verkraftet werden können, wirft Fragen zur Angemessenheit der vorhandenen Rechtsbehelfe auf. Hier könnten weitere Forschungsarbeiten unternommen werden, um zu ermitteln, wo konkrete Verbesserungen möglich sind.

Die Verwirklichung der Gleichbehandlung hängt nicht nur von der Durchsetzung von Vorschriften mittels Beschwerdeverfahren ab, sondern auch von dem Bestehen von Präventions- und Fördermaßnahmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Angehörigen einer Minderheitengruppe in einer Reihe von Bereichen kollektiv benachteiligt werden.

Präventive anstelle von reaktiven Konzepten und positive Maßnahmen werden in allen Mitgliedstaaten angewandt. Diese ermöglichen nicht nur die Inangriffnahme komplizierter sozioökonomischer Probleme, sondern beugen auch Verstößen gegen die Nichtdiskriminierungsgesetze vor. Maßnahmen, die der Verflechtung von Benachteiligungen Rechnung tragen, denen Minderheitengruppen in verschiedenen Bereichen wie Beschäftigung, Wohnungs- und Bildungswesen ausgesetzt sind, sollten gefördert und ausgeweitet werden, damit sie systematisch in allen Politikbereichen und in allen Mitgliedstaaten Anwendung finden und nicht nur auf einer beschränkteren Ad-hoc- oder Projektbasis erfolgen.

Wie das EUMC und die FRA wiederholt betont haben, ist es schwierig, politische Vorgehensweisen zur Verhinderung von Diskriminierungen und Förderung der Gleichbehandlung zu entwickeln, wenn keine nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselten Daten erhoben werden. Dies erschwert die Ermittlung von Problembereichen und auch die Messung

des Erfolgs oder mangelnden Erfolgs von Maßnahmen zur Problembekämpfung. In dieser Hinsicht würde die Erfüllung der durch Artikel 10 AEUV vorgegebenen Verpflichtung der EU zur Bekämpfung der Diskriminierung bei „der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen“ wesentlich erleichtert, wenn auf Ebene der Mitgliedstaaten systematisch Daten erhoben und EU-weit gemeinsame Indikatoren festgelegt würden. Solchen Daten werden oft auch zum Nachweis von indirekten Diskriminierungen benötigt. Die Vertragsparteien des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sollten ihre Verpflichtungen in dieser Hinsicht nicht vergessen.

Die eigentliche Ursache von Diskriminierungen ist das Bestehen von Vorurteilen gegenüber Minderheiten. Zwar kann dem teilweise durch die Einführung abschreckender Sanktionen gegen diskriminierende Verhaltensweisen abgeholfen werden, doch bewirken diese aus sich allein heraus möglicherweise keinen Wandel bei den Denkweisen. Die obigen Maßnahmen können einen Beitrag zu Veränderungen in dieser Hinsicht leisten, indem sie etwa Hindernisse für den Zugang zur Beschäftigung beseitigen, um positive Vorbilder zu schaffen und mit negativen Einstellungen aufzuräumen. Es könnten jedoch auch noch andere Maßnahmen in Betracht gezogen werden, etwa Maßnahmen im Bildungsbereich oder die Bereitstellung von Foren für ausgewogene und sachliche Diskussionen und den Dialog zwischen öffentlichen Meinungsbildnern wie führenden Politikern, Medienvertretern und bürgernahen Einrichtungen.

## Bibliografie

Die Veröffentlichungen des EUMC und der FRA können von den Internetseiten der FRA über den folgenden Link heruntergeladen werden: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_de.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_de.htm).

EUMC (2000), *Annual Report 1999*, Wien: EUMC.

EUMC (2003a), *Breaking the barriers: Romani women and access to public health care*, Luxemburg: EUMC.

EUMC (2003b), *Migrants, minorities and employment: Exclusion discrimination and anti-discrimination in the 15 Member States of the European Union*, Wien: EUMC.

EUMC (2004), *Migrants, minorities and education: Documenting discrimination and integration in 15 Member States of the European Union* Luxemburg: EUMC.

EUMC (2005), *Migrants, minorities and housing: Exclusion, discrimination and anti-discrimination in the 15 Member States of the European Union*, Wien: EUMC.

EUMC (2006), *Roma and Travellers in public education: An overview of the situation in the EU Member States*, Wien: EUMC.

Europäische Kommission, *Roma im Europäischen Sozialfonds 2007-2013*, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/docs/roma\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/roma_de.pdf)

Europäische Kommission (2008), *Die Bekämpfung von Diskriminierungen und Förderung der Gleichstellung: Wie lassen sich die erzielten Fortschritte messen*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=770&langId=de>.

European Network of Legal Experts in the non-discrimination field (2009), *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa: Ein Vergleich in den 27 EU-Mitgliedstaaten*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen, abrufbar unter: <http://www.non-discrimination.net/content/media/Comparative%20DE.pdf>.

FRA (2007), *Trends and Developments 1997-2005: Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality in the European Union*, Ungarn: FRA.

FRA (2009a), *Case Study: A Model of Traveller Needs Assessment, United Kingdom*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2009b), *Case Study: Combating Roma residential segregation, Hungary*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2009c), *Case Study: Improving Roma housing and eliminating slums, Spain*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2009d), *Case Study: Living together, Czech Republic*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2009e), *Case Study: Roma housing projects in small communities, Slovakia*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2009f), *Case Study: Traveller Participation in decision making on housing issues, Ireland*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2009h), *EU-MIDIS at a glance: Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2009i), *EU-MIDIS, Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2009d), *Wohnverhältnisse von Roma und Travellern in der Europäischen Union, Vergleichender Bericht*, Luxemburg: FRA.

FRA (2010a), *Jahresbericht 2010 (Konferenzausgabe)*, Wien: FRA.

FRA (2010b), *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*, Wien: FRA.

FRA (2010c), *EU-MIDIS, Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“3, Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2010d), *Migranten, Minderheiten und Beschäftigung: Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Aktualisierung 2003-2008*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2010e), *The impact of the Racial Equality Directive: Views of trade unions and employers in the European Union*, Luxemburg: FRA.

FRA (2010f), *Für eine effektivere Polizeiarbeit: Diskriminierendes „Ethnic Profiling“ erkennen und vermeiden: Ein Handbuch*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011), *Access to Justice Europe: An overview of challenges and opportunities*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

FRA, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Europarat (2011), *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

Rorive, I. (2009), *Proving discrimination cases – the role of situation testing*, Schweden und Brüssel, Centre for Equal Rights, Migration Policy Group.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

## **Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Anwendung und Herausforderungen**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2012

2012 – 28 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-884-2

doi:10.2811/21718

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die FRA-Website ([www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)) abgerufen werden.

### **Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden**

Gebührenfreie Telefonnummer (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11

(\*): Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

### **WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?**

#### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop ([www.bookshop.europa.eu](http://www.bookshop.europa.eu));
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union. Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter [www.ec.europa.eu/](http://www.ec.europa.eu/) oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

#### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop ([www.bookshop.europa.eu](http://www.bookshop.europa.eu)).

#### **Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union*):**

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union ([www.publications.europa.eu/eu\\_bookshop/index\\_de.htm](http://www.publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm)).

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) ist das Kernstück der Rechtsvorschriften der EU zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft und der Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung. Diese vor zehn Jahren verabschiedete Richtlinie hat neue rechtliche Rahmenstrukturen zur Förderung der Gleichbehandlung herbeigeführt sowie bestehende gestärkt. Wenngleich bereits erhebliche Fortschritte bei der Verwirklichung der Gleichbehandlung von Menschen unterschiedlicher Rasse und ethnischer Herkunft erzielt wurden, bestehen doch nach wie vor zahlreiche Herausforderungen, die bewältigt werden müssen. Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse durch die Rechtsvorschriften und Verfahrensweisen in den 27 Mitgliedstaaten der EU. Dabei werden die Herausforderungen beleuchtet, die bei der effektiven Verwirklichung der Ziele der Richtlinie bestehen, und es wird abschließend erörtert, wie solche Hindernisse überwunden werden können.

**Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)**

Schwarzenbergplatz 11

1040 Wien

Österreich

Tel.: +43 (0) 1 580 30 - 0

Fax: +43 (0) 1 580 30 - 691

Email: [information@fra.europa.eu](mailto:information@fra.europa.eu)[www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)[facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

■ Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9192-884-2



9 789291 928842