



Auswirkungen der Richtlinie zur **Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse**

Ansichten der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Europäischen Union

Zusammenfassung

Oktober 2010

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

Cover picture: 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) 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
Austria
Tel.: +43 (0) 1 580 30 - 0
Fax: +43 (0) 1 580 30 - 691
Email: information@fra.europa.eu
www.fra.europa.eu

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010

ISBN 978-92-9192-514-8
doi:10.2811/49230

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2010
Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

Druck: Belgien

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM RECYCLINGPAPIER



Auswirkungen der Richtlinie zur **Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse**

Ansichten der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Europäischen Union

Zusammenfassung

Oktober 2010

Vorwort

Die Grundrechtearchitektur in der Europäischen Union hat sich über die Jahre herausgebildet und entwickelt sich immer noch weiter. Regelmäßige „health checks“ sind diesbezüglich notwendig, nicht zuletzt wenn große Veränderungen stattfinden.

Die hier vorliegende Zusammenfassung konzentriert sich auf die wesentlichen Ergebnisse des von der Agentur für Grundrechte der Europäischen Union (FRA) verfassten Berichts über die Ansichten von Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften zur Anwendung der Richtlinie zur Rassengleichbehandlung. Der Bericht ist nur einer von vieren der Agentur für Grundrechte der Europäischen Union (FRA), der sich mit eng verknüpften Themen, Institutionen und EU-Gesetzgebung befasst, die zu der überwältigenden Grundrechtearchitektur in der Europäischen Union beitragen. Die Bausteine dieser Grundrechtearchitektur sind die Datenschutzbehörden und die nationalen Menschenrechtsinstitutionen (*National Human Rights Institutions*, NHRI) sowie die Gleichbehandlungsstellen, die unter der Richtlinie zur Rassengleichbehandlung (2000/43/EC) geschaffen wurden.

Artikel 17 der Richtlinie zur Rassengleichbehandlung verpflichtet die FRA, zu der Überprüfung seitens der Europäischen Kommission über die Umsetzung der Richtlinie beizutragen, indem sie Beweise über ihre Auswirkungen in der Praxis liefert. Dieser Bericht ist Teil dieser Aufgabe und präsentiert die Bewertung der Umsetzung der Richtlinie in der Arbeitswelt, wie sie von Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gesehen wird. Er wird vervollständigt durch den EU-MIDIS-Bericht „Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen“ aus der Reihe *Daten kurz gefasst*, sowie durch eine rechtliche Analyse der Anwendung der Richtlinie in der Praxis.

Wie diese Zusammenfassung schildert, ist das Bewusstsein über Gleichbehandlungsstellen innerhalb der Arbeitskräfte, die aus ethnischen Minderheiten stammen und bei Wanderarbeitnehmern begrenzt. Zahlreiche FRA Publikationen verweisen auf die niedrige Zahl von Anzeigen in Fällen von Diskriminierung aus ethnischen Gründen trotz der Einrichtung von Beschwerdekkanälen wie in der Richtlinie genannt. Die Repräsentanten der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände, die für diesen Bericht befragt wurden, schreiben diese niedrige Zahl von Beschwerden den langsamen und mühsamen Beschwerdeprozeduren zu, die von den Gleichbehandlungsstellen eingerichtet worden seien, sowie der Angst der Diskriminierungsopfer vor Vergeltung, wenn sie sich beschweren sollten.

Das Diskriminierungsverbot ist ein wesentliches Prinzip in der EU-Gesetzgebung, wie es in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgeführt ist. Auch wenn die Bemühungen Diskriminierung aus Gründen der Rasse und ethnischen Zugehörigkeit in der EU fortgeschritten sind, ist es nach wie vor ein langer Weg, um Nicht-Diskriminierung zu einer Realität zu machen. Praktische Initiativen der Sozialpartner – nämlich der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften – sowie sozialer Dialog, der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz fördert sind entscheidend dafür, um Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit zu eliminieren.

Morten Kjaerum
Direktor

Inhalt

| | |
|---|----|
| VORWORT | 3 |
| EINFÜHRUNG..... | 5 |
| 1. RICHTLINIE ZUR RASSENLEICHBEHANDLUNG | 6 |
| 2. FORSCHUNGSANSATZ UND ZIELE DER STUDIE | 7 |
| 3. SCHWIERIGKEITEN BEI DER BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN DER RICHTLINIE | 8 |
| 4. ANSICHTEN UND EINSCHÄTZUNGEN AUF SEITEN DER ARBEITGEBER | 9 |
| Positive Auswirkungen der Richtlinie | 9 |
| Geringe oder keine Auswirkungen der Richtlinie..... | 9 |
| Negative Reaktionen auf die Richtlinie | 9 |
| Unkenntnis und fehlende Bekanntheit der Richtlinie | 9 |
| 5. ANSICHTEN UND EINSCHÄTZUNGEN AUF SEITEN DER GEWERKSCHAFTEN | 10 |
| Positive Auswirkungen der Richtlinie | 10 |
| Geringe oder keine Auswirkungen der Richtlinie..... | 10 |
| Negative Ansicht über die Richtlinie | 10 |
| Unkenntnis und fehlende Bekanntheit der Richtlinie | 10 |
| 6. ZUKÜNFTIGE PERSPEKTIVEN: ANSICHTEN UND EINSCHÄTZUNGEN DER SOZIALPARTNER..... | 11 |
| WESENTLICHE ERGEBNISSE | 12 |

Einführung

Gemäß Artikel 17 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft zur Rassengleichbehandlung – auch Richtlinie zur Rassengleichbehandlung genannt – soll die Agentur für Grundrechte der Europäischen Union (FRA) einen Beitrag zum Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie leisten.

2008 hat die FRA ein interdisziplinäres Forschungsprojekt mit dem Titel Auswirkungen der Gleichbehandlungsrichtlinie initiiert. Ziel dieses Projekts war es, den sich verändernden Kontext von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in Europa und die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG zu klären. Das Projekt umfasst vier Arbeitspakete:

(1) Sammlung sekundärer Daten über die Auswirkungen von Antidiskriminierungspraktiken in allen EU-Mitgliedsstaaten durch das RAXEN-Netzwerk¹;

(2) Sammlung sekundärer Daten über Beschwerderaten durch das EU-weite Netzwerk der Grundrechteagentur von Rechtsexperten FRALEX;

(3) Die erste EU-weite Erhebung zu Diskriminierungserfahrungen und Viktimisierung im Alltag von Migranten und ethnischen Minderheiten, die EU-MIDIS-Erhebung²;

(4) Sammlung primärer qualitativer Daten zu den Meinungen der Organisationen der Sozialpartner in den Mitgliedstaaten über die Auswirkungen der Richtlinie zur Rassengleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung.

Der vorliegende Bericht fasst die Ansichten der Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaftsdachverbände und mehrerer Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der Europäischen Union zur Anwendung der Richtlinie in der Praxis zusammen und konzentriert sich dabei ausschließlich auf den **Bereich der Beschäftigung**.

1 Weitere Informationen über das RAXEN-Netzwerk verfügbar unter, http://194.30.12.221/fraWebsite/partners_networks/research_partners/raxen/nfp/nfp_en.htm (in englischer Version verfügbar)

2 FRA (2010), "Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen", *EU-MIDIS Daten kurz gefasst 3*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

1. Richtlinie zur Rassengleichbehandlung

Eines der wesentlichen Prinzipien im Recht der Europäischen Union ist das Diskriminierungsverbot wie in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dargelegt. Die Rassengleichbehandlungsrichtlinie (2000/43/EG) ist der **wichtigste Rechtsakt des Gemeinschaftsrechts** zur Bekämpfung von Diskriminierung „aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft“. Darin wird hervorgehoben, dass Personen aufgrund von Merkmalen, die mit ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft zusammenhängen, nicht weniger günstig als andere behandelt werden dürfen. Die Richtlinie wurde im Jahr 2000 erlassen und untersagt Diskriminierung in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste, sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, einschließlich von Wohnraum. Die Richtlinie musste bis 2003 von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden (wobei den Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union 2004 und 2007 beigetreten sind, eine etwas längere Frist eingeräumt wurde).

In der Rassengleichbehandlungsrichtlinie wurde die Einrichtung von speziellen **Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung** in jedem Mitgliedstaat gefordert. Eine wichtige Funktion dieser Stellen besteht darin, den Opfern von Diskriminierung Hilfsangebote und somit das Rechtssystem zugänglicher zu machen. Da die Erfahrung gezeigt hat, dass es in der Praxis schwierig ist, Diskriminierung nachzuweisen, wurde in der Richtlinie gefordert, dass Opfer lediglich Tatsachen glaubhaft zu machen brauchen, „die das Vorliegen einer Diskriminierung vermuten lassen“. Die **Beweislast liegt dann beim Beklagten**: Das Gericht geht von einer Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus, sofern der Beklagte nichts Gegenteiliges beweisen kann.

In der Richtlinie wird zudem klar definiert, was eine Verweigerung der Gleichbehandlung ist und die , Begriffe unmittelbare Diskriminierung, mittelbare Diskriminierung und Belästigung erläutert.

Die Richtlinie sieht auch eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten zur Förderung des **sozialen Dialogs** zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und zur Förderung von Antidiskriminierungsvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern sowie des Dialogs mit Nichtregierungsorganisationen vor, die an der Bekämpfung von Diskriminierung beteiligt sind.

Die Bedeutung von „Rasse“ in der Richtlinie

„Die Bezugnahme auf den Begriff ‚Rasse‘ wurde in den Verhandlungen der Mitgliedstaaten über die Gleichbehandlungsrichtlinien kontrovers diskutiert³. Ein Kompromiss wurde dadurch erzielt, dass in die Präambel ausdrücklich der Hinweis aufgenommen wurde, dass die Verwendung des Begriffs ‚Rasse‘ in der Richtlinie nicht impliziert, dass die EU ‚Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen‘ akzeptiert. Die verschiedenen Standpunkte der Mitgliedstaaten spiegeln sich in den Formulierungen der nationalen Rechtsvorschriften wider: Österreich und Schweden z. B. gebrauchen den Begriff der ‚Rasse‘ gar nicht, sondern sprechen nur von ‚ethnischer Zugehörigkeit und Herkunft‘. Belgien verweist auf die ‚mutmaßliche Rasse‘ und Frankreich auf die ‚tatsächliche oder mutmaßliche Rassenzugehörigkeit‘.

In der Richtlinie ist nicht definiert, was ‚Rasse oder ethnische Herkunft‘ bedeutet. Viele Länder erwähnen ausdrücklich die Hautfarbe – z. B. Belgien, Bulgarien, Estland und die Slowakei – und die Nationalität oder die nationale Herkunft – z. B. Lettland, die Niederlande, Polen und Rumänien. Frankreich untersagt Diskriminierung aufgrund der äußeren Erscheinung und des Namens; in Estland, Finnland, Litauen, Rumänien und der Slowakei ist die Sprache als gesonderter Schutzgrund eingeschlossen. In Ungarn wird die Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Minderheit als Schutzgrund erwähnt. Die Grenze zwischen Religion und ethnischer Zugehörigkeit ist fließend: Im niederländischen Fallrecht und im Vereinigten Königreich wird die Diskriminierung von Juden, Muslimen und Sikhs als Rassendiskriminierung anerkannt.⁴“

3 Die Gleichbehandlungsrichtlinien, auf die hier Bezug genommen wird, sind die Richtlinie zur Rassengleichbehandlung (2000/43/EG) und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung (2000/78/EG).
4 FRA (2010) *Migrants, Minorities and Employment – Exclusion and Discrimination in the EU-27 Member States of the European Union*, Vienna: FRA (demnächst).

2. Forschungsansatz und Ziele der Studie

Im Rahmen dieser Arbeit wurden mehr als 300 Interviews mit Schlüsselfiguren in allen 27 Mitgliedsländern von nationalen Experten durchgeführt. Diese umfassten:

- (1) einzelne Arbeitgeber;
- (2) Arbeitgeberverbände auf nationaler und regionaler Ebene;
- (3) Gewerkschaften auf nationaler und regionaler Ebene;
- (4) Gewerkschaftsverbände;
- (5) nationale Gleichbehandlungsstellen und Nichtregierungsorganisationen, die sich in ausgewählten Ländern mit Fragen der Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung befassen.

Die Auswahl der angesprochenen Organisationen war darauf ausgerichtet, die zu untersuchende Fragestellung bestmöglich abzudecken. In den meisten Ländern wurden Vertreter der Spitzenverbände der Arbeitgeber und Gewerkschaften befragt, und es wurden Arbeitgeber und Gewerkschaften angesprochen, deren Belegschaft bzw. Mitgliedschaft einen beträchtlichen Anteil an Angehörigen ethnischer Minderheiten oder Arbeitsmigranten umfasst.

Die Interviews wurden zwischen März und Juni 2009 durchgeführt. Ihr Ergebnis sind 27 nationale Berichte, ein vergleichender Bericht und dieser abschließende zusammenfassende Bericht.⁵

Die Studie hatte vor allem **folgende Ziele**:

- (1) Sammlung primärer qualitativer Daten zur Bekanntheit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie und ihrer Umsetzung in nationales Recht bei den Sozialpartnern der Mitgliedstaaten;
- (2) Sammlung von Informationen betreffend Maßnahmen seitens der Sozialpartner zur Verhinderung und Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung seit 2003;
- (3) Ermittlung bewährter Verfahren im Bereich der Beschäftigung, die durch die Rassengleichbehandlungsrichtlinie gefördert wurden;
- (4) Untersuchung der Faktoren, die dem niedrigen Niveau der den neuen Gleichbehandlungsstellen gemeldeten öffentlichen Beschwerden über Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung zugrunde liegen;
- (5) Bewertung des Ausmaßes des aktiven sozialen Dialogs über die Bekämpfung von Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung in den fünf Jahren, seitdem das EU-Schlüsselinstrument zur Verhinderung und Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in den Jahren 2003/2004 umgesetzt werden sollte.

Weitere Details über die Methodologie dieser Studie sind im vergleichenden Bericht erhältlich.⁶

⁵ Diese Studie wurde im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags mit der Agentur von Stephen Jefferys und Sonia McKay vom Working Lives Forschungsinstitut (WLRl) der London Metropolitan University verfasst. FRA ist verantwortlich für die redaktionelle Bearbeitung, Schlussfolgerungen und Stellungnahmen.

⁶ FRA (2010) *Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse – Ansichten der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Europäischen Union*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

3. Schwierigkeiten bei der Bewertung der Auswirkungen der Richtlinie

Die Bewertung der Auswirkungen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie im Hinblick darauf, ob sie seit 2003 auf den europäischen Arbeitsmärkten zu Verhaltensänderungen geführt hat, wurde durch die folgenden politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, die von den für die Studie befragten Personen beschrieben und kommentiert wurden, erheblich erschwert:

- nahezu parallele Einführung von **zwei Gleichbehandlungsrichtlinien** – 2000/43/EC und 2000/78/EC – in nationale Gesetzgebungen, was es für viele Akteure im Bereich der Arbeitsbeziehungen erschwerte, des einzelnen Rechtsakts zu unterscheiden. Vielen Unternehmen und Gewerkschaften fiel es insgesamt leichter, die „Gleichbehandlung“ als Maßnahme zur Gleichstellung der Geschlechter zu unterstützen, als sich für die Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierung einzusetzen;
- **Erweiterung der EU** um insgesamt 12 Mitgliedstaaten seit dem Entwurf der Richtlinie – den Einschätzungen der nationalen Experten zufolge klafft, was die Bekanntheit der Richtlinie betrifft, eine deutliche Lücke zwischen den Befragten der EU-15 Mitgliedstaaten und den EU-12 Mitgliedstaaten, wobei die letzteren die neue Rechtsvorschrift weniger gut kannten und wenig Reaktion zeigten;
- gestiegene **Migration** und Mobilität innerhalb der EU – die Annahme einige Sozialpartner in einiger Länder, dass die Richtlinie hauptsächlich auf die Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten abziele, während andere Länder die Richtlinie derart auffassten, dass sie nur auf die Gleichbehandlung von Personen bezogen sei, die „sichtbar“ anders seien. Dies führte dazu, dass in Bezug auf einige Länder über eine große Aufmerksamkeit gegenüber der Richtlinie berichtet wurde, die die Sozialpartner dazu veranlasst hat, neu zugewanderte Arbeitsmigranten zu integrieren, jedoch nur relativ wenig über Maßnahmen berichtet wurde, die auf die volle Eingliederung von EU-Bürgern gerichtet sind, die Minderheiten rassistischer oder ethnischer Zugehörigkeit angehören. Parallel führte ein ähnlich falsches Verständnis der Richtlinie in einigen anderen Ländern, die keine nennenswerten schwarzen Bevölkerungsgruppen haben, bei den Sozialpartnern zu dem Rückschluss, dass die Richtlinie in ihrem Land nicht anzuwenden sei, und dies trotz der Präsenz von Minderheiten, die erheblicher Diskriminierung ausgesetzt waren;
- globale **Wirtschaftskrise**, die zu protektionistischen Tendenzen ermuntert hat – die befragten Sozialpartner haben oftmals bedacht, dass die „Krise“ und „Jobs“ eine höhere Priorität als Respekt und wirkliche Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft hätten;
- **Islamophobie** im Anschluss an die Terroranschläge vom 11. September 2001 verstärkte Ideologien und diskriminatorisches Verhalten, gegen die die Richtlinie zur Rassengleichbehandlung ankämpfen sollte;

4. Ansichten und Einschätzungen auf Seiten der Arbeitgeber

Die Ansichten der Arbeitgeber zu den Auswirkungen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie in der Praxis reichten von positiven bis hin zu offen kritischen Meinungen.

Positive Auswirkungen der Richtlinie

Viele Vertreter der Arbeitgeberverbände vertraten die Auffassung, die Rassengleichbehandlungsrichtlinie leiste einen moralischen Beitrag zu einem „offeneren Europa“. Diejenigen Arbeitgeber, deren Bewertung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie positiv ausfiel, hatten mit größerer Wahrscheinlichkeit mit speziellen Maßnahmen auf ihre Umsetzung reagiert. Dies umfasste die Information von Mitgliedsorganisationen über die Rechtsvorschrift, die Durchführung von Audits zum Thema Diversität, die Förderung von Sprachunterricht, die Einführung neuer oder verbesserter Weiterbildungsmaßnahmen, die Annahme von Verhaltenskodizes und die Einführung neuer Beschwerdeverfahren. Mehrere berichteten über die Annahme von Strategien zum Diversity Management (Verwalten von Vielfalt). In begrenztem Maße gab es auch Hinweise auf positive Maßnahmen in Bezug auf Einstellungsstrategien. Einige der Arbeitgeberorganisationen meinten, da die Vorschriften in ihrem Land neu seien, würden sie künftig darauf reagieren und folglich die Notwendigkeit eines Aufbaus von Kapazitäten unterstreichen. Schließlich schätzten einige Arbeitgeber auch die positive Auswirkung der Richtlinie ob ihres symbolischen Wertes.

Geringe oder keine Auswirkungen der Richtlinie

Eine zweite Gruppe von Arbeitgebern war der Meinung, dass die Richtlinie kaum einen oder gar keinen Unterschied ausmache und betrachtete die Richtlinie als nachträgliche Anerkennung einer neuen Realität. Sie waren der Meinung, die mit einer verstärkten Migration verbundenen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt hätten mehr als die Richtlinie dazu beigetragen, dass sich die Praktiken im Bereich der Beschäftigung zugunsten von Antidiskriminierungsmaßnahmen ändern. Einige argumentierten, dass aufgrund von Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die Fähigkeiten von Arbeitskräften bedeutsamer seien als deren ethnische Herkunft. Schließlich argumentierten Arbeitgeber, die geringe oder keine Auswirkungen der Richtlinie sahen, dass die bereits vorhandenen Verfahren und Gesetze bzw. die Verfassung ihres Landes Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft verbiete.

Negative Reaktionen auf die Richtlinie

Diese betrafen vor allem die Kosten und den bürokratische Aufwand in Bezug auf ihre Einhaltung und insbesondere die Bestimmung über die Beweislast. Einige Arbeitgeber äußerten Widerstand gegen jede Form von Regulierung, die die Vorrechte der Arbeitgeber beeinflussen könnte. Darüber hinaus glaubten einige teilnehmende Arbeitgeberverbände nicht daran, dass durch die Richtlinie Ansichten und Verhaltensweisen beeinflusst werden könnten.

Unkenntnis und fehlende Bekanntheit der Richtlinie

Schließlich gab es Arbeitgeberorganisationen, die unabhängig davon, ob sie schon von der Richtlinie gehört hatten oder nicht, der Meinung waren, dass sie ihre Organisationen bzw. ihr Land nicht betreffe. Besonders deutlich war diese Einstellung bei den Arbeitgebern in den 12 neuen Mitgliedstaaten der EU (EU-12), die der Europäischen Union in 2004 und 2007 beigetreten sind. Im Grunde genommen beurteilten einige Befragte auf Gewerkschafts- wie auf Arbeitgeberseite die Antidiskriminierungsgesetze als Teil eines „Westeuropapakets“ „exotischer“ Angelegenheiten, die in ihren Ländern im Zuge der EU-Beitrittsverhandlungen nebensächlich seien. Andere wiederum stritten einfach ab, dass es in ihren Ländern Rassendiskriminierung gebe. Diese Ansicht wurde besonders im Zusammenhang mit der Roma-Bevölkerung vertreten – viele Arbeitgeber schreiben deren schlechte Stellung auf dem Arbeitsmarkt bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen zu und sehen es als „natürlich“ an, dass sie einen unterschiedlichen sozialen Status haben. Einige wiederum vertraten den Standpunkt, dass die Anwendung der Richtlinie und Veränderungen eine Frage der Zeit seien und dass diese Mitgliedstaaten Zeit bräuchten, um „aufzuholen“.

5. Ansichten und Einschätzungen auf Seiten der Gewerkschaften

In der Vergangenheit bestand immer ein Spannungsfeld zwischen Eingliederung und Ausschluß der ethnischen Minderheiten und Wanderarbeitnehmer in der Gewerkschaftspolitik. Dieses äußerte sich in einem Konflikt zwischen einem ausschließenden, nationalen oder berufsbezogenen Protektionismus und einem einschließenden Internationalismus. „Ausländische“ Arbeitskräfte wurden im Wesentlichen als Gefahr für Arbeitsplätze, Lohn und Arbeitsbedingungen gesehen. Heutzutage sind jedoch die meisten Gewerkschaften auf Strategien der Tolerierung, Unterstützung und ‚Chancengleichheit‘ für Arbeitnehmer aus ethnischen Minderheiten umgeschwenkt.⁷

Die befragten Gewerkschaftsvertreter kannten die Rassengleichbehandlungsrichtlinie und die entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften im Allgemeinen besser als die befragten Arbeitgeber. Allerdings waren ihre Ansichten nicht homogen und konnten in vier große Gruppen unterteilt werden.

Positive Auswirkungen der Richtlinie

Viele Befragte aus den Gewerkschaften waren der Meinung, dass die Richtlinie dazu beitrage, das allgemeine Bewusstsein in der Bevölkerung für die Rechte der Arbeitnehmer zu schärfen. Diverse aktive Änderungen der Politik wurden von den Befragten aus den Gewerkschaften als unmittelbare oder mittelbare Folgen identifiziert. Einige verwiesen auf eine Konsequenz wie das Überdenken der herkömmlichen Gewerkschaftsansicht der Ablehnung eines „Ethnic Monitoring“.

Geringe oder keine Auswirkungen der Richtlinie

Es wurde argumentiert, dass, aufgrund der bereits existierenden nationalen Gesetzgebung zu Diskriminierung aus ethnischen Gründen die Annahme der Richtlinie zu keinerlei Verbesserungen geführt habe. Darüber hinaus glaubten einige der Befragten aus den Gewerkschaften, dass es nicht genügend Bereitschaft von Einzelpersonen und Organisationen gebe, um Diskriminierung anzugehen. Dies wurde auf eine Angst vor dem Erheben eines „kontroversen“ Themas am Arbeitsplatz zurückgeführt, sowohl auf der Seite der Gewerkschaften als auch der Arbeitgeber. Einige Befragten aus den Gewerkschaften glaubten, dass die Richtlinie nicht die richtige Methode wäre, um Diskriminierung zu bekämpfen.

Negative Ansicht über die Richtlinie

Es wurden Bedenken geäußert, dass eine Politik, die Rechtsmittel für Einzelpersonen anstrebt, zu einer Schwächung der Tarifverhandlungen der Gewerkschaften führen könnte. Einige argumentierten, dass Arbeiter keine Ansprüche erhöhen, weil die Rechtsprozeduren kompliziert und langsam wären, die Rechtsmittel begrenzt wären, und dass das Verlangen den Arbeitsplatz zu behalten bedeutete, dass Einzelpersonen widerwillig den Rechtsweg beschritten aufgrund einer Angst vor Vergeltungsmaßnahmen.

Unkenntnis und fehlende Bekanntheit der Richtlinie

Einige Befragte aus den Gewerkschaften kannten diese Definitionen nicht oder waren nicht damit einverstanden. Zudem leugneten sie, dass es Diskriminierung gebe, obgleich sie einräumten, dass bestimmte Gruppen, vor allem die Roma und bestimmte sprachliche Minderheiten, generell benachteiligt werden. Einige von ihnen schienen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft so eng zu definieren, dass sie automatisch davon ausgingen, dass es eine solche Diskriminierung in ihren Ländern oder ihren Gewerkschaften nicht gebe. In anderen Fällen zeigten Gewerkschaftsfunktionäre, die in dieser Studie befragten wurden, tolerierende Einstellungen hinsichtlich Diskriminierung aus Gründen der Rasse.

⁷ Martens, A. (1999) „Migratory Movements: The Position, the Outlook. Charting a Theory and Practice for Trade Unions“, in: Wrench, J. and Ouali, N. (Hg.), *Migrants, Ethnic Minorities and the Labour Market*, Macmillan: Basingstoke.

6. Zukünftige Perspektiven: Ansichten und Einschätzungen der Sozialpartner

Arbeitgeber- und Gewerkschaftsbefragte dieser Studie wurden gefragt, ob sie Vorschläge hätten, wie Anti-Diskriminierungspolitik aus Gründen der Rasse und ethnischer Zugehörigkeit in der Praxis verbessert werden könnte. Beide Seiten stimmten darin überein, dass **mehr Bewusstsein über die Rechte notwendig sei**, insbesondere in der Zielbevölkerung. Aus den geführten Interviews geht klar hervor, dass die Sozialpartner Antidiskriminierungsschulungen als regulären Bestandteil in ihre Entwicklungsprogramme aufnehmen müssen, wenn die Rassengleichbehandlungsrichtlinie größere Wirkung entfalten soll.

Darüber hinaus haben die Gewerkschaften eine Idee hervorgebracht, **Gleichbehandlungsauswirkungsbewertungen** auch im privaten Sektor einzuführen. So sollten die Organisationen jedes Jahr ein Profil ihrer Belegschaft unter den Gesichtspunkten von Rasse und ethnischer Herkunft erstellen und konkrete Maßnahmen zur besseren Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorschlagen.

Darüber hinaus meinten mehrere Gewerkschaften, alle privaten Organisationen, die sich in der EU um öffentliche Aufträge bewerben, sollten nachweisen müssen, dass sie die Anforderungen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie erfüllen. Eine solche Vorgehensweise garantiere, dass die Antidiskriminierungspraxis zu einer Voraussetzung für die Zulassung zu **öffentlichen Auftragsvergabeverfahren** würde.

Gewerkschaften würden es auch begrüßen, wenn die Richtlinie ihnen die Möglichkeit eröffnete, **kollektive rechtliche Schritte** für ganze Gruppen von Arbeitnehmern einzuleiten als nur für Einzelpersonen.

Schließlich plädieren die Sozialpartnerorganisationen für eine größere Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen sowie für die Möglichkeit, schärfere Sanktionen zu verhängen.

Bei den im Rahmen dieser Studie befragten Arbeitgeberverbänden gingen die Meinungen darüber, wie die Wirkung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie in der Praxis verstärkt werden könnte, weiter auseinander als bei den Gewerkschaftsvertretern.

Während die Gewerkschaftsvertreter klare Vorstellungen dazu hatten, wie sich die Antidiskriminierungspraxis verbessern ließe, hoben die Arbeitgeber insgesamt mehr auf gesellschaftliche Aufklärung und Freiwilligkeit ab. Einige Arbeitgeberorganisationen argumentierten, größere Geldmittel für die Umsetzung der Richtlinie bereitzustellen und ihre Einhaltung durch Anreize zu ermutigen.

Auf der anderen Seite gab es aber auch Arbeitgeber, die die Rassengleichbehandlungsrichtlinie gerne wieder abgeschafft oder zumindest die Verlagerung der Beweislast rückgängig gemacht hätten. Insgesamt wollten die Arbeitgeber den Einfluss des Gesetzes eher beschneiden als verstärken.

Wesentliche Ergebnisse

- Es gibt **geografische Unterschiede** beim Bewusstsein über die Richtlinie sowie bei der nationalen Gesetzgebung der Sozialpartner in den 27 EU-Mitgliedstaaten. Im Allgemeinen waren sich die 15 EU-Mitgliedstaaten, welche die EU vor der Erweiterung in 2004 und 2007 bildeten (EU-15), der Richtlinie bewusster als diejenigen in den EU-12. In einigen der EU-12 Länder wurde die Meinung vertreten, dass Antidiskriminierungsgesetze dermaßen ineffektiv wären, dass sie keine Beachtung verdienen. Von einigen Befragten wurden sie als Teil eines „Westeuropapakets“, „exotischer“ Angelegenheiten betrachtet, die in ihren Ländern nebensächlich seien. Auf der anderen Seite waren sich die EU-15 Länder, die übrigens auch nicht homogen in dieser Hinsicht sind, über die Gesetzgebung bewusster, da die meisten Befragten auch auf die eine oder andere Weise an den Vorbereitungen der Richtlinie beteiligt waren.
- **Ansichten der Gewerkschaften und der Arbeitgeberorganisationen unterscheiden sich.** Befragte der Gewerkschaften hatten im Allgemeinen ein höheres Bewusstsein eine positivere Einschätzung von der Rassengleichbehandlungsrichtlinie. Insgesamt kann man sagen, dass Gewerkschaften verpflichtende Regelungen vorziehen, während Arbeitgeberorganisationen eher für freiwillige Lösungen votieren. Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) berichteten, dass sie größere Probleme bei der Entwicklung von Diversitätspolitiken am Arbeitsplatz hätten. Auf der anderen Seite bleibt es auf Seiten der Gewerkschaften bei der Herausforderung, ethnische Vielfalt in ihren Reihen widerzuspiegeln und ihre Mitglieder davon zu überzeugen, dass echte Gleichbehandlung allen Arbeitnehmern zugutekommt.
- Weder Arbeitgeberorganisationen noch Gewerkschaften zeigten ein umfassendes Verständnis von Diskriminierung aus Gründen der Rasse betreffend der **Roma**-Bevölkerung beispielsweise. In einigen Ländern wurde auf die Roma Bezug genommen, jedoch wurde ihre diskriminierende Behandlung oftmals nicht als Rassismus angesehen. Mit einigen Ausnahmen wurden die Roma im Allgemeinen nicht dafür anerkannt, unter den Schutz der Richtlinie zu fallen.
- In den meisten EU-Mitgliedstaaten werden die **Gleichbehandlungsstellen** noch nicht als angemessene Mittel angesehen, um Beschwerden über Diskriminierung am Arbeitsplatz aus Gründen der Rasse oder ethnische Zugehörigkeit zu artikulieren und um zufriedenstellende Ergebnisse zu erhalten. Die befragten Sozialpartnerorganisationen äußerten Besorgnis um deren Mangel an Unabhängigkeit und Befugnisse.
- **Sozialer Dialog**, wie von der Richtlinie angeregt, hat zu vielen gemeinsamen Initiativen gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Zugehörigkeit geführt. In vielen Fällen hat sozialer Dialog, sei es auf EU-Ebene, auf nationaler Ebene, oder sogar auf Unternehmensebene, einen gemeinsamen Nenner zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften über die Wichtigkeit der Vollintegration von aus einer Minderheit abstammenden Arbeitnehmern geschaffen, sowie Schritte einzuführen, um alle Formen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischer Zugehörigkeit zu beenden. Europäische Finanzierung, insbesondere vom EQUAL Programm, wurde umfangreich dafür verwendet, um gemeinsame Aktionen in diesem Bereich zu finanziell zu unterstützen. Allerdings besteht auch weiterhin Raum für Verbesserungen. Während das Bewusstsein über die Richtlinie am höchsten auf der Ebene der Dachverbände und Spitzenorganisationen sowohl der Arbeitgeber als auch der Gewerkschaften ist, erreicht es doch oftmals nicht die Organisationen auf unterer Ebene, wie z.B. Sektoren- oder regionale Sozialpartnerorganisationen.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse

Ansichten der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Europäischen Union

Zusammenfassung – Oktober 2010

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010

2010 – 12 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-514-8

doi:10.2811/49230

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) 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);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union. Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter 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).

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).

Die Richtlinie zur Rassengleichbehandlung (2000/43/EC) ist ein Kernstück der EU Gesetzgebung zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Sie fordert Arbeitgeber und Gewerkschaften auf, durch sozialen Dialog Diversität zu fördern und gemeinsam gegen rassistische und ethnische Diskriminierung am Arbeitsplatz anzugehen. Sozialer Dialog auf verschiedenen Ebenen hat einen gemeinsamen Nenner zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften über die Wichtigkeit der Vollintegration von aus einer Minderheit abstammenden Arbeitnehmern geschaffen, sowie Schritte einzuführen, um alle Formen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischer Zugehörigkeit zu beenden. Es bestehen jedoch nach wie vor geografische Unterschiede beim Bekanntheitsgrad der Richtlinie sowie nationaler Gesetzgebung bei den Sozialpartnern in den 27 EU-Mitgliedstaaten. Auch die Ansichten der Sozialpartner unterscheiden sich; Gewerkschaftsvertreter zeigen im Allgemeinen eine positivere Einschätzung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie. Dies sind die Ergebnisse der FRA Studie, die sich speziell mit den Ansichten der europäischen Sozialpartner zur Anwendung der Richtlinie am Arbeitsplatz befasst.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)

Schwarzenbergplatz 11

1040 Wien

Austria

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

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

Email: information@fra.europa.eu

www.fra.europa.eu



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9192-514-8



9 789291 925148