



Auswirkungen der Richtlinie zur
Gleichbehandlung ohne Unterschiede der Rasse

Ansichten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber in der Europäischen Union

Stärkung der Grundrechte-Architektur in der EU IV

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.

Foto (Umschlag): Digital Vision/Getty Images

Zahlreiche weitere Informationen zur Agentur der Europäischen Union für Grundrechte stehen auf der Webseite der FRA (fra.europa.eu) zur Verfügung.

Weitere Informationen zur Europäischen Union sind online verfügbar (<http://europa.eu>).

FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Schwarzenbergplatz 11
1040 Wien
Österreich
Tel.: +43 (0)1 580 30 - 0
Fax: +43 (0)1 580 30 - 691
E-Mail: information@fra.europa.eu
fra.europa.eu

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2012

ISBN 978-92-9192-882-8
doi:10.2811/20485

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



Auswirkungen der Richtlinie zur
Gleichbehandlung ohne Unterschiede der Rasse

Ansichten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber in der Europäischen Union

Vorwort

Die Grundrechte-Architektur in der Europäischen Union hat sich über die Jahre herausgebildet und entwickelt sich ständig weiter. Regelmäßige Überprüfungen sind diesbezüglich notwendig, nicht zuletzt wenn große Veränderungen stattfinden.

Der vorliegende Bericht ist eine von vier Veröffentlichungen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), die sich mit eng verknüpften Themen, Institutionen und der EU-Gesetzgebung befassen, die zu der umfassenden Grundrechte-Architektur in der Europäischen Union (EU) beitragen. Die Bausteine dieser Grundrechte-Architektur stellen die Datenschutzbehörden und die nationalen Menschenrechtsinstitutionen (*National Human Rights Institutions*, NHRI) sowie die Gleichbehandlungsstellen dar, die unter der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) geschaffen wurden.

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

Wie dieser Bericht zeigt, ist das Bewusstsein über Gleichbehandlungsstellen unter den Arbeitskräften, die ethnischen Minderheiten angehören, sowie bei Wanderarbeitnehmerinnen und Wanderarbeitnehmern begrenzt. Zahlreiche FRA-Publikationen verweisen auf die niedrige Zahl von Anzeigen in Fällen von ethnischer Diskriminierung trotz der im Zuge der Richtlinie eingerichteten Beschwerdekanaäle. Die für diesen Bericht befragten Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden schreiben diese niedrige Zahl von Beschwerden den langsamen und aufwendigen Beschwerdeverfahren zu, die von den Gleichbehandlungsstellen eingerichtet worden seien, sowie der Angst der Diskriminierungsoffer 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 Herkunft einzudämmen, 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 – Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften – sowie sozialer Dialog zur Förderung von Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, sind entscheidend für die Beseitigung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

Morten Kjaerum

Direktor

Inhalt

VORWORT	3
ZUSAMMENFASSUNG.....	7
EINLEITUNG.....	11
1 FORSCHUNGSMETHODE.....	17
1.1. Wer wurde befragt?.....	17
1.2. Merkmale der Befragten.....	20
1.3. Bekanntheitsgrad der Rassengleichbehandlungsrichtlinie bei Arbeitgebern und Gewerkschaften.....	25
2 BEWUSSTSEIN UND REAKTIONEN DER ARBEITGEBER	29
2.1. Problematik der Diskriminierung.....	29
2.2. Die Auswirkungen der Richtlinie.....	31
2.3. Praktische Ergebnisse	40
3 BEWUSSTSEIN UND REAKTIONEN DER GEWERKSCHAFTEN.....	47
3.1. Eingliederung oder Ausschluss?.....	47
3.2. Die Auswirkungen der Richtlinie.....	48
3.3. Ergebnisse	55
4 GLEICHBEHANDLUNGSSTELLEN	59
4.1. Kontext.....	59
4.2. Ansichten der Sozialpartner zu den Gleichbehandlungsstellen.....	60
4.3. Geringe Anzahl an Beschwerden.....	62
5 DIE ROLLE DES SOZIALEN DIALOGS	65
5.1. Kooperativer sozialer Dialog	65
5.2. Schwieriger sozialer Dialog	67
5.3. Von der EU unterstützte Maßnahmen und der soziale Dialog.....	68
6 ZUKÜNFTIGE PERSPEKTIVEN: ANSICHTEN DER SOZIALPARTNER.....	69
6.1. Gemeinsame Vorschläge.....	69
6.2. Vorschläge der Gewerkschaften.....	70
6.3. Vorschläge der Arbeitgeber	71
SCHLUSSFOLGERUNGEN	73
BIBLIOGRAPHIE	75
ANHANG	77

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Zahl der Interviews, nach Ländern und Organisation

Abbildung 2: Bekanntheitsgrad und Reaktionen auf die Rassengleichbehandlungsrichtlinie auf einer 3-Punkte-Skala

Abbildung 3: Vergleich des Bekanntheitsgrads bei Gewerkschaften und Arbeitgebern

Tabelle 1: Anzahl der befragten Arbeitgeber, nach Art der Organisation und Ländern

Tabelle 2: Anzahl der befragten Gewerkschaftsorganisationen, nach Art der Organisation und Ländern

Tabelle 3: Interviews mit Gleichbehandlungsstellen und NRO

Tabelle 4: Von den Sozialpartnern erwähnte Antidiskriminierungsaktionen

Tabelle A1: Interviewer nach Ländern

Tabelle A2: Organisationen, die zu Interviews bereit waren, nach Ländern

Tabelle A3: Organisationen, die ein Interview ablehnten, nach Art und Ländern

Tabelle A4: Arbeitgeberorganisationen, nach Stufe und Land

Tabelle A5: Befragte Gewerkschaftsorganisationen, nach Stufe und Ländern

Tabelle A6: Befragte NRO und Gleichbehandlungsstellen, nach Ländern

Tabelle A7: Länder-Codes

Zusammenfassung

Gemäß Artikel 17 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft – auch Rassengleichbehandlungsrichtlinie genannt – soll die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (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 Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse* auf den Weg gebracht. Der vorliegende Bericht stellt einen Teil der fächerübergreifenden Studie dar und fasst die Ansichten der Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaftsdachverbände sowie mehrerer Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der EU zur Anwendung der Richtlinie in der Praxis zusammen und konzentriert sich dabei ausschließlich auf den Bereich der Beschäftigung.

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 medizinischen Versorgung, sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum. Die Richtlinie musste bis 2003 von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden, wobei den Mitgliedstaaten, die der EU in den Jahren 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 EU-Mitgliedstaat gefordert.

Eine wichtige Funktion dieser Gleichbehandlungsstellen 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 machen müssen, „die das Vorliegen einer Diskriminierung vermuten lassen“. In Folge liegt die **Beweislast beim Beklagten**: Das Gericht geht von einer Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus, sofern der Beklagte nichts Gegenteiliges beweisen kann.

Die Richtlinie sieht auch eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten zur **Förderung des sozialen Dialogs** zwischen Arbeitgebern¹ 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.

Forschungsansatz und Ziele der Studie

Im Rahmen dieses Projekts führten nationale Sachverständige in allen 27 EU-Mitgliedstaaten mehr als 300 Interviews mit wichtigen Akteuren durch, darunter:

- einzelne Arbeitgeber;
- Arbeitgeberverbände auf nationaler und regionaler Ebene;
- Gewerkschaften auf nationaler und regionaler Ebene;
- Gewerkschaftsverbände;
- nationale Gleichbehandlungsstellen und NROs, die sich in ausgewählten Ländern mit Fragen der Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung befassen.

In den meisten Ländern wurden Vertreter der Spitzenverbände der Arbeitgeber und Gewerkschaften befragt. Darüber hinaus wurden Arbeitgeber und Gewerkschaften angesprochen, deren Belegschaft bzw. Mitgliedschaft einen beträchtlichen Anteil an Angehörigen ethnischer Minderheiten oder Wanderarbeitnehmer umfasste.

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich immer beide Geschlechter gemeint.

Konkrete **Ziele der Studie:**

- (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 nach Ansicht der Sozialpartner für die geringe Anzahl der den Gleichbehandlungsstellen gemeldeten Beschwerden über Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung verantwortlich sind;
- (5) Bewertung des Ausmaßes des aktiven sozialen Dialogs über die Bekämpfung von Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung zwischen 2003-2004 und 2009. Dieser Zeitraum deckt jene fünf Jahre ab, in denen das Schlüsselinstrument der EU zur Verhinderung und Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft umgesetzt werden sollte.

Herausforderungen bei der Bewertung der Auswirkungen der Richtlinie

Die Bewertung der Auswirkungen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie ist kein einfaches Vorhaben. Die befragten Personen kommentierten und nahmen Bezug auf folgende politische und wirtschaftliche Entwicklungen, die eine Bewertung erschweren würden:

- Die nahezu parallele Einführung von **zwei Gleichbehandlungsrichtlinien** (2000/43/EG und 2000/78/EG) in nationale Gesetzgebungen, was es vielen Befragten erschwerte, die beiden Rechtsakte auseinanderzuhalten. Viele Unternehmen und Gewerkschaften verstanden unter der Förderung von „Gleichstellung“ vielmehr Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter als zur Bekämpfung der „Diskriminierung aus Gründen der Rasse“.
- Die **Erweiterung der EU** um insgesamt zwölf Mitgliedstaaten (EU-12) im Mai 2004 und Januar 2007 seit dem Entwurf der Richtlinie; was die Bekanntheit der Richtlinie betrifft, klafft gemäß den Einschätzungen nationaler Sachverständigen eine deutliche Lücke hinsichtlich der Bekanntheit der Richtlinie

zwischen den Befragten der 15 Mitgliedstaaten, welche die EU vor der Erweiterung im Mai 2004 bildeten (EU-15), und der EU-12, wobei die letzteren die neuen Rechtsvorschriften weniger gut kannten und wenig Reaktion darauf zeigten.

- Gestiegene **Migration** und Mobilität innerhalb der EU; einige Sozialpartner nahmen an, dass die Richtlinie hauptsächlich auf die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern abziele, während andere die Richtlinie derart auffassten, dass sie nur auf die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern bezogen sei, die „sichtbar“ anders seien. Dies führte dazu, dass die Richtlinie in einigen Ländern beachtliche Aufmerksamkeit erfuhr, wodurch die Integration neu zugewanderter Personen seitens der Sozialpartner gefördert wurde. Zugleich wurde jedoch nur relativ wenig über Maßnahmen zur vollständigen Eingliederung von EU-Bürgern, welche Angehörige ethnischer oder rassischer Minderheiten waren, berichtet. Parallel dazu führte ein ähnlich falsches Verständnis der Richtlinie in einigen anderen Ländern, in denen der Anteil an schwarzen Bevölkerungsgruppen relativ gering war, 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 protektionistische Tendenzen gefördert hat; außerdem räumten die befragten Sozialpartner oftmals der „Krise“ und „Arbeitsplätzen“ eine höhere Priorität ein als Respekt und Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.
- **Islamophobie** im Anschluss an die Terroranschläge vom 11. September 2001 schürte Ideologien und diskriminierende Praktiken, die mit Hilfe der Rassengleichbehandlungsrichtlinie eingedämmt werden sollten.

Ansichten und Bewertungen aufseiten der Arbeitgeber

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

1. Positive Auswirkungen der Richtlinie

Viele Vertreter von Arbeitgeberorganisationen 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 *Diversity Audits*, die Förderung von Sprachunterricht, die Einführung neuer oder verbesserter Weiterbildungsmaßnahmen, die Annahme von Verhaltenskodizes und die Einführung neuer Beschwerdeverfahren. Mehrere

Arbeitgeberorganisationen berichteten über die Annahme von Strategien zum *Diversity Management*. 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 betonten einige Arbeitgeber auch die positiven Auswirkungen der Richtlinie aufgrund ihres „symbolischen“ Wertes.

2. Geringe oder keine Auswirkungen der Richtlinie

Eine zweite Gruppe von Arbeitgeberorganisationen war der Meinung, dass die Richtlinie wenig bis keine Veränderungen herbeigeführt hätte und betrachtete die Richtlinie als nachträgliche Anerkennung einer neuen Realität. Laut dieser Gruppe hatten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, wie beispielsweise verstärkte Migration, einen größeren Beitrag in der Änderung von Einstellungspraktiken zugunsten von Antidiskriminierungsmaßnahmen geleistet, als die Richtlinie selbst. 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 erkannten, dass die bereits vorhandenen Verfahren und Gesetze bzw. die Verfassung ihres Landes Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft verbiete. Die Richtlinie hatte ihrer Auffassung nach also geringe oder keine Auswirkungen.

3. Negative Reaktionen auf die Richtlinie

Kritik an der Rassengleichbehandlungsrichtlinie kam von einigen Arbeitgebern, die Widerstand gegen jede Form von rechtsverbindlichen Instrumenten äußerten, die die unternehmerische Freiheit beeinträchtigen könnten. Darüber hinaus glaubten einige Arbeitgeberorganisationen nicht daran, dass die Richtlinie Verhaltensweisen beeinflussen könnte. Andere wiederum empfanden die Richtlinie als unnötige Belastung, die zusätzliche Kosten und Verwaltungsaufwand verursacht, im Besonderen die Bestimmung zur Beweislast.

4. 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 zwölf neuen Mitgliedstaaten der EU (EU-12), die der Europäischen Union in 2004 und 2007 beigetreten waren. Einige Befragte auf Gewerkschafts- wie auf Arbeitgeberseite beurteilten die Antidiskriminierungsgesetze als Teil eines „westeuropäischen Pakets“ „exotischer“ Angelegenheiten, das ihren Ländern im Zuge der Beitrittsverhandlungen auferlegt worden sei. Andere wiederum stritten einfach ab, dass es in ihren Ländern ethnische Diskriminierung gebe.

Diese Meinung wurde vor allem im Zusammenhang mit der Roma-Bevölkerung geäußert, wobei viele Arbeitgeber deren schlechte Stellung auf dem Arbeitsmarkt bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen zuschrieben und es als „natürlich“ ansahen, dass Roma einen unterschiedlichen sozialen Status haben. Einige wiederum vertraten den Standpunkt, dass die Anwendung der Richtlinie und sich daraus ergebende Veränderungen eine Frage der Zeit seien und dass die neuen Mitgliedstaaten Zeit bräuchten, um „aufzuholen“.

Ansichten und Bewertungen aufseiten der Gewerkschaften

Die befragten Gewerkschaftsvertreter kannten die Rassengleichbehandlungsrichtlinie und die entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften im Allgemeinen besser als die befragten Arbeitgeber. Sie vertraten dennoch unterschiedliche Ansichten und konnten in vier große Gruppen eingeteilt werden.

1. 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 politische Veränderungen wurden von den Befragten aus den Gewerkschaften als unmittelbare oder mittelbare Folgen identifiziert. Einige verwiesen auf das Überdenken von traditionellen Sichtweisen von Gewerkschaften bezüglich der Ablehnung eines *Ethnic Monitoring* als eine Konsequenz der Richtlinie.

2. Geringe oder keine Auswirkungen der Richtlinie

Es wurde argumentiert, dass die Annahme der Richtlinie aufgrund nationaler Rechtsvorschriften zur ethnischen Diskriminierung, die bereits Schutz bieten, 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 aufseiten der Gewerkschaften wie auch der Arbeitgeber auf die Angst zurückgeführt, ein „kontroverses“ Thema am Arbeitsplatz anzusprechen. Einige Befragte aus den Gewerkschaften vertraten die Ansicht, dass die Richtlinie nicht das richtige Mittel zur Bekämpfung von Diskriminierung sei.

3. Negative Reaktionen auf 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 Arbeitnehmer keine Ansprüche geltend machen würden, da Rechtsverfahren kompliziert und langsam und Rechtsmittel begrenzt seien. Zudem sei der Wunsch, den Arbeitsplatz nicht zu verlieren, ein Grund dafür, aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen den Rechtsweg zu vermeiden.

4. Unkenntnis und fehlende Bekanntheit der Richtlinie

Einigen Befragten aus den Gewerkschaften war Diskriminierung aus Gründen der Rasse entweder kein Begriff oder sie verbanden ein gewisses Unbehagen damit. Zudem bestanden manche auf ihrem Standpunkt, dass es Diskriminierung nicht gebe, obgleich sie einräumten, dass bestimmte Gruppen, vor allem Roma und bestimmte sprachliche Minderheiten, generell benachteiligt würden. 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 bzw. Gewerkschaften nicht gebe. In anderen Fällen zeigten sich Gewerkschaftsfunktionäre, die für diese Studie befragt wurden, tolerant gegenüber Diskriminierung aus Gründen der Rasse.

Zukünftige Perspektiven: Ansichten und Bewertungen der Sozialpartner

Arbeitgeber und Gewerkschaften wurden im Rahmen dieser Studie zu Vorschlägen befragt, wie politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft verbessert werden könnten. Beide Seiten stimmten darin überein, dass ein **stärkeres Bewusstsein über die Rechte notwendig** sei, insbesondere innerhalb der Zielgruppe. Die Interviewpartner verwiesen auf die Notwendigkeit, Schulungen im Bereich der Antidiskriminierung als regulären Bestandteil in die Entwicklungsprogramme der Sozialpartner aufzunehmen, um die Wirkung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie zu verstärken.

Wichtigste Ergebnisse

- Es bestehen **geografische Unterschiede** im Bewusstsein der Sozialpartner über die Richtlinie sowie nationale Gesetzgebungen dazu in den 27 EU-Mitgliedstaaten feststellen. Im Allgemeinen zeigten die Sozialpartner in den EU-15 größere Kenntnis der Richtlinie 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 „westeuropäischen Paktes“ „exotischer“ Angelegenheiten betrachtet, die in ihren Ländern nebensächlich seien. Auf der anderen Seite war das Bewusstsein über die Gesetzgebung in den EU-15-Länder, die sich in dieser Hinsicht im Übrigen ebenfalls uneinig waren, stärker, da die meisten Befragten auch auf die eine oder andere Weise an den Vorbereitungen der Richtlinie beteiligt gewesen waren.
- Die **Ansichten der Gewerkschaften und der Arbeitgeberorganisationen unterscheiden sich**. Unter den Befragten der Gewerkschaften war das Bewusstsein über die Rassengleichbehandlungsrichtlinie im Allgemeinen höher

und sie standen der Richtlinie positiver gegenüber. Insgesamt gesehen bevorzugten Gewerkschaften verpflichtende Vorschriften, während Arbeitgeberorganisationen eher freiwillige Lösungen vorzuziehen. Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) berichteten, dass sie größere Probleme bei der Entwicklung von Diversitätsstrategien am Arbeitsplatz hätten. Andererseits bleibt es aufseiten der Gewerkschaften bei der Herausforderung, ethnische Vielfalt in ihren Reihen widerzuspiegeln und ihre Mitglieder davon zu überzeugen, dass tatsächlich gelebte Gleichbehandlung allen Arbeitnehmern zugutekommt.

- Weder Arbeitgeberorganisationen noch Gewerkschaften zeigten ein umfassendes Verständnis von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, wie diese beispielsweise die **Roma**-Bevölkerung betrifft. In einigen Ländern wurde auf die Roma Bezug genommen, jedoch wurde ihre diskriminierende Behandlung oftmals nicht als Rassismus angesehen. Abgesehen von einigen Ausnahmen wurden die Roma im Allgemeinen nicht als Gruppe gesehen, die unter den Schutz der Richtlinie fällt.
- In den meisten EU-Mitgliedstaaten werden die **Gleichbehandlungsstellen** noch nicht als adäquates Mittel betrachtet, um Beschwerden über Diskriminierung am Arbeitsplatz aus Gründen der Rasse oder ethnische Zugehörigkeit zu äußern und um zufriedenstellende Ergebnisse zu erhalten. Die befragten Sozialpartnerorganisationen äußerten Besorgnis über deren unzureichende Unabhängigkeit und Mangel an Befugnissen.
- Der durch die Richtlinie geförderte **soziale Dialog** hat zu vielen gemeinsamen Initiativen der Sozialpartner gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft geführt. In vielen Fällen hat sozialer Dialog auf EU-Ebene, nationaler Ebene, und sogar Unternehmensebene, einen gemeinsamen Nenner zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften über die Wichtigkeit der vollständigen Integration von Arbeitnehmern, die einer Minderheit angehören, geschaffen. Sozialer Dialog hat auch zur Einigkeit darüber geführt, dass Maßnahmen zur Beseitigung jeglicher Formen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft notwendig sind. Europäische Finanzierung, insbesondere durch das EQUAL-Programm, wurde umfangreich dafür verwendet, um gemeinsame Aktionen in diesem Bereich finanziell zu unterstützen. Allerdings besteht auch weiterhin Raum für Verbesserungen. Während das Bewusstsein über die Richtlinie auf der Ebene der Dachverbände und Spitzenorganisationen sowohl der Arbeitgeber als auch der Gewerkschaften am höchsten ist, erreicht es doch oftmals nicht die Organisationen auf unterer Ebene, wie z. B. Branchenverbände oder regionale Sozialpartnerorganisationen.

Einleitung

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 168/2007 vom 15. Februar 2007 errichtet. In den Artikeln 2 bis 4 sind die Ziele, der Anwendungsbereich und die Aufgaben der Agentur festgelegt. Sie ermittelt und untersucht die wichtigsten Tendenzen im Bereich der Grundrechte, unterstützt die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten bei der Entscheidungsfindung, indem sie qualitative und relevante Daten, Fakten und Gutachten zur Verfügung stellt. Sie informiert Zielgruppen durch Sensibilisierungsmaßnahmen und ermittelt und verbreitet Beispiele guter Praxis.

Im Jahr 2008 hat die FRA ein Datenerfassungsvorhaben mit dem Titel *Die Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschiede der Rasse* auf den Weg gebracht, um den sich verändernden Kontext von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in Europa und die Wirksamkeit der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zu untersuchen. Das Projekt umfasst vier Arbeitspakete:

- (1) Sammlung sekundärer Daten über die Auswirkungen von Antidiskriminierungspraktiken in den 27 EU-Mitgliedstaaten (durchgeführt durch das RAXEN-Netzwerk);²
- (2) Sammlung sekundärer Daten über Beschwerderaten durch FRALEX,³ ein EU-weites Netzwerk von Rechtsexperten;
- (3) die erste EU-weite Erhebung zu Diskriminierungserfahrungen und Viktimisierung im Alltag von Migranten und ethnischen Minderheiten, die EU-MIDIS-Erhebung;⁴
- (4) Sammlung primärer qualitativer Daten zu den Meinungen der Sozialpartnerorganisationen in den Mitgliedstaaten über die Auswirkungen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie im Bereich der Beschäftigung.

Die im Rahmen dieses multidisziplinären Projekts gewonnenen Erkenntnisse ermöglichen es der FRA, einen Beitrag zum Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat 2010 über die Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu leisten.

Ziele der Studie

Die Studie wurde im Namen der FRA vom *Working Lives Research Institute* (WLRI) der *London Metropolitan University* durchgeführt⁵ und 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 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 nach Ansicht der Sozialpartner für die geringe Anzahl an öffentlichen Beschwerden über Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung, die bei den im Rahmen der Richtlinie neu eingerichteten Gleichbehandlungsstellen eingehen, verantwortlich sind;
- (5) Bewertung des Ausmaßes des aktiven sozialen Dialogs über die Bekämpfung von Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung seit Einführung der Richtlinie.

Im Zuge der Forschungsarbeiten wurden zwischen März und Juni 2009 Arbeitgeberverbände, einzelne Arbeitgeber, Gewerkschaftsverbände und einzelne Gewerkschafter sowie zahlreiche NRO befragt. Das Ergebnis sind 27 nationale Berichte und dieser abschließende vergleichende Bericht.

² Weitere Informationen über das RAXEN-Netzwerk (in englischer Sprache) verfügbar unter: http://194.30.12.221/fraWebsite/partners_networks/research_partners/raxen/nfp/nfp_en.htm.
³ FRA (2011), *Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Anwendung und Herausforderungen*.
⁴ FRA (2010), *Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen*, EU-MIDIS, Bericht 3 der Reihe „Daten kurz gefasst“.

⁵ Diese Studie wurde im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags mit der FRA von Stephen Jefferys und Sonia McKay vom *Working Lives Research Institute* (WLRI) der *London Metropolitan University* verfasst. Verantwortlich für die redaktionelle Bearbeitung, Schlussfolgerungen und Gutachten ist die FRA.

Rassengleichbehandlungsrichtlinie

Eines der wesentlichen Prinzipien im Recht der Europäischen Union ist das Diskriminierungsverbot wie in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dargelegt.⁶ Die Rassengleichbehandlungsrichtlinie⁷ 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 medizinischen Versorgung, sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum. Sie musste bis 2003 in das nationale Recht aller Mitgliedstaaten umgesetzt werden (wobei den zehn Mitgliedstaaten, die der EU am 1. Mai 2004 beitraten, eine Frist bis Ende 2004 eingeräumt wurde, und Bulgarien und Rumänien die Richtlinie bis zum Zeitpunkt ihres Beitritts am 1. Januar 2007 umsetzen mussten).

Kontroverse Definitionen

Der FRA-Bericht *Migranten, Minderheiten und Beschäftigung – Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union* enthält in Kapitel 3 „Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft: EU-Recht“⁸ folgende Aussagen:

„Die Erwähnung der ‚Rasse‘ war in den Verhandlungen der Mitgliedstaaten über die Gleichstellungsrichtlinien umstritten.⁹ Als Kompromisslösung wurde in der Präambel die ausdrückliche Erklärung aufgenommen, dass die Verwendung des Begriffs ‚Rasse‘ in der Richtlinie keinesfalls bedeute, dass die EU ‚Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen‘ anerkenne. Die unterschiedlichen Standpunkte der Mitgliedstaaten spiegeln sich in den Formulierungen der nationalen Rechtsvorschriften wider: Österreich und Schweden verwenden beispielsweise den Begriff ‚Rasse‘ nicht und erwähnen lediglich ‚ethnische‘ Zugehörigkeit oder Herkunft. Belgien spricht von der ‚vermuteten Rasse‘ und Frankreich von der ‚tatsächlichen oder vermuteten‘ Rasse.

In der Richtlinie wird der Begriff ‚Rasse oder ethnische Herkunft‘ nicht definiert. Viele Länder erwähnen ausdrücklich die Hautfarbe – z. B. Belgien, Bulgarien, Estland und die Slowakei – und die Nationalität oder nationale Herkunft – z. B. Lettland, die Niederlande, Polen und Rumänien. Frankreich untersagt Diskriminierung aufgrund des Aussehens und des Namens; die Sprache ist in Estland, Finnland, Litauen, Rumänien und der Slowakei gesonderter Diskriminierungsgrund aufgeführt. In Ungarn wird die Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Minderheit als Diskriminierungsgrund genannt. Die Abgrenzung zwischen Religion und ethnischer Zugehörigkeit ist nicht eindeutig: In der niederländischen Rechtsprechung und im Vereinigten Königreich wird Diskriminierung gegen Juden, Muslime und Sikhs als Diskriminierung aufgrund der Rasse anerkannt.“

⁶ Europäische Union (2007), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, ABl. C 303 vom 14. Dezember 2007.

⁷ Europäische Union (2000), *Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft*, ABl. L 180 vom 19. Juli 2000.

⁸ FRA (2011), *Migranten, Minderheiten und Beschäftigung – Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union*.

⁹ Die Gleichbehandlungsrichtlinien, auf die hier Bezug genommen wird, sind die Rassengleichbehandlungsrichtlinie (2000/43/EG) und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung (2000/78/EG).

Die Rassengleichbehandlungsrichtlinie hat für die EU-Mitgliedstaaten Mindeststandards für die Bekämpfung von Diskriminierung gesetzt und war in vielen Mitgliedstaaten in fünf zentralen Punkten innovativ:

- (1) Die Richtlinie schreibt vor, dass in allen Mitgliedstaaten, in denen dies noch nicht geschehen ist, **Gleichbehandlungsstellen** und spezielle rechtliche und administrative Verfahren eingerichtet werden, um die Gleichbehandlung zu fördern (Artikel 13).
- (2) Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass sich Verbände oder andere juristische Personen im Namen eines Opfers oder zu seiner Unterstützung an einem Verfahren beteiligen können.
- (3) Sie kehrt die **Beweislast** um, indem sie nur noch verlangt, dass der Kläger Tatsachen glaubhaft macht, „die das Vorliegen einer [...] Diskriminierung vermuten lassen“, so dass es dem Beklagten obliegt zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorliegt.¹⁰
- (4) In der Richtlinie wird zudem klar definiert, was eine Verweigerung der Gleichbehandlung ist, und unmittelbare Diskriminierung, mittelbare Diskriminierung und Belästigung werden sorgfältig definiert (Artikel 2):

Unmittelbare Diskriminierung ist dann gegeben, wenn „eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde.“

Mittelbare Diskriminierung liegt vor, „wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.“

Belästigung ist definiert als „unerwünschte Verhaltensweisen, die im Zusammenhang mit der Rasse oder der ethnischen Herkunft einer Person stehen und bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.“

- (5) Artikel 11 der Richtlinie nimmt unmittelbar auf den **sozialen Dialog** Bezug: „Die Mitgliedstaaten treffen [...] geeignete Maßnahmen zur Förderung des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, mit dem Ziel, die Verwirklichung

des Gleichbehandlungsgrundsatzes durch Überwachung der betrieblichen Praxis, durch Tarifverträge, Verhaltenskodizes, Forschungsarbeiten oder durch einen Austausch von Erfahrungen und bewährten Lösungen voranzubringen.“

Die Rolle des sozialen Dialogs bei der Konzeption der Richtlinie

Die Rassengleichbehandlungsrichtlinie hatte einen wichtigen Vorgänger. In dem Bewusstsein, dass die Europäische Kommission das Jahr 1997 zum „Europäischen Jahr gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ ernannt hatte, trafen sich die wichtigsten europäischen Sozialpartner 1995 in Florenz und gaben eine Gemeinsame Erklärung zur Verhinderung von Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit und zur Förderung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz¹¹ heraus.

In der vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), der Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (*Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe*, UNICE) und dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (*European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services*, CEEP) unterzeichneten so genannten „Erklärung von Florenz“ wird **Diskriminierung aufgrund der Rasse** definiert als

„jede Andersbehandlung, Ausgrenzung, Benachteiligung oder Bevorzugung wegen der tatsächlichen oder vermeintlichen Rasse, Religion, ethnischen oder nationalen Zugehörigkeit oder Hautfarbe einer Person mit der Folge, dass die Gleichbehandlung bei der Einstellung oder bei der Arbeit zunichte gemacht oder beeinträchtigt wird. Dazu gehört die unmittelbare Diskriminierung, das heißt die Benachteiligung eines Menschen wegen seiner tatsächlichen oder vermeintlichen Rasse, Religion, ethnischen oder nationalen Herkunft oder Hautfarbe. Dazu gehört aber auch die mittelbare Diskriminierung, das sind unberechtigte Praktiken, die zwar für alle gelten, sich aber auf diese Personen besonders negativ auswirken.“¹²

In der Einleitung der „Erklärung von Florenz“ bekräftigen die Sozialpartner,

„welch große Bedeutung sie der Realisierung einer demokratischen, pluralistischen Gesellschaft in Europa beimessen, die von Solidarität und Achtung vor der Würde aller Menschen charakterisiert ist“.

¹⁰ Europäische Kommission (2008), *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 58.

¹¹ UNICE, ETUC und CEEP (1995), *Joint Declaration on the Prevention of Racial Discrimination and Xenophobia and Promotion of Equal Treatment at the Workplace*.

¹² Diese Definition der Diskriminierung aufgrund der Rasse durch die europäischen Sozialpartner ist weiter gefasst als die Definition in der Richtlinie aus dem Jahr 2000, da sie die Diskriminierung aufgrund der nationalen Herkunft mit einschließt.

Diese gemeinsame Verpflichtung europäischer Arbeitgeber und Gewerkschaften ist für die Bekämpfung von Diskriminierung von entscheidender Bedeutung.

Beide Seiten übernehmen eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse am Arbeitsplatz. Die europäischen Arbeitgeber tragen die Hauptverantwortung im Zugang zu Beschäftigung und für die Arbeitsbedingungen von Personen, die aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft Minderheiten zuzurechnen sind. Den Arbeitgebern auf nationaler und lokaler Ebene kommt eindeutig eine wichtige Rolle bei der Verhinderung von rechtswidriger Diskriminierung sowie der Förderung der Gleichbehandlung und der Integration von Menschen mit unterschiedlicher ethnischer Herkunft zu.

Einige Arbeitgeber verpflichten sich aus moralischen Gründen, alle Arbeitnehmer gleich zu behandeln. Viele andere sehen aber auch eine Geschäftsmöglichkeit darin, Angehörige ethnischer Minderheiten und Wanderarbeitnehmern eine Beschäftigung in kundennahen Bereichen oder in Gebieten anzubieten, in denen der Anteil an Minderheiten in der Bevölkerung groß ist. Diese Arbeitgeber erkennen den Wert der Integration „anderer“ Arbeitskräfte in ihre Belegschaft und sind häufig bereit, eine „Charta der Vielfalt“ und entsprechende Strategien zu unterstützen. Das kann auch implizieren, dass sie eher bereit sind, Strategien und Verfahren gegen Diskriminierung aufgrund der Rasse zu übernehmen als Arbeitgeber, deren Interesse an Kunden aus Minderheitengruppen geringer ist.

Die europäischen Gewerkschaften sind die größten ehrenamtlichen Organisationen der Zivilgesellschaft in Europa. Sie üben im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und -bestimmungen einen in den verschiedenen Ländern und Sektoren sehr unterschiedlichen Einfluss aus. Die Mitglieder des EGB sind an seine Vorgaben gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse gebunden. Alle europäischen Einzelgewerkschaften unterstützen entweder die Position des EGB oder haben eigene Antidiskriminierungsgrundsätze entwickelt.

Bewertung der Auswirkungen der Richtlinie im derzeitigen Kontext

Die Bewertung der Wirksamkeit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie bezüglich einer Veränderung der Verhaltensweisen auf den europäischen Arbeitsmärkten seit 2003 wurde durch die folgenden politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, die von den für die Studie befragten Personen angesprochen und kommentiert wurden, erheblich erschwert:

Zwei Gleichbehandlungsrichtlinien

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung (2000/78/EG) untersagt Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf – hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung und Berufsbildung, der Arbeitsbedingungen und der Mitgliedschaft in Arbeitnehmerorganisationen – aufgrund der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Zusammen mit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie legt sie für alle Mitgliedstaaten einen allgemeinen Rahmen für die Umsetzung von Antidiskriminierungsvorschriften und -strategien fest.¹³

Die Annahme der Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung sechs Monate nach der Rassengleichbehandlungsrichtlinie und die Tatsache, dass einige Bestandteile dieser Richtlinie mit denen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie identisch sind (insbesondere die Verlagerung der Beweislast und das Recht, sich bei einer Gleichbehandlungsstelle zu beschweren), haben dazu geführt, dass viele Mitgliedstaaten beide Richtlinien durch denselben nationalen Rechtsakt umgesetzt haben. Wo dies der Fall war, haben die meisten Befragten, die an dieser Studie teilnahmen, nicht zwischen den Auswirkungen der beiden Richtlinien in der Praxis unterschieden.

EU-Erweiterung

In den Jahren 2004 und 2007 wurde die Europäische Union um insgesamt zwölf neue Mitgliedstaaten erweitert. Viele dieser Staaten weisen beträchtliche Roma-Bevölkerungsanteile auf, die fast überall soziale und wirtschaftliche Benachteiligung erfahren. Zum Zeitpunkt der Konzipierung der Richtlinie stellten die Roma noch keine bedeutende Minderheitsbevölkerung in der EU dar, und ihre besondere Situation wird in der Richtlinie nicht angemessen widerspiegelt. Daher lassen sich bei der Bewertung der doch sehr unterschiedlichen Situationen von Minderheiten und Migranten in den EU-15-Mitgliedstaaten und in den EU-12-Mitgliedstaaten nur schwer dieselben Kriterien anwenden.

Migration

Der europäische Arbeitsmarkt war beinahe das ganze erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts durch einen regelrechten Boom gekennzeichnet. Die enorme Nachfrage nach Arbeitskräften in Westeuropa zog Wirtschaftsflüchtlinge, Studierende und Fachkräfte aus Drittstaaten an; zugleich übersiedelten Millionen Menschen von Ost- nach Westeuropa. Im Zuge dieses Booms wuchsen die informellen Sektoren der meisten

¹³ FRA (2011), *Migranten, Minderheiten und Beschäftigung – Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union*.

Volkswirtschaften der EU. Gleichzeitig war eine signifikante Veränderung der Einstellung vieler Arbeitgeber gegenüber Wanderarbeitnehmern festzustellen, die sie jetzt als Lösung für das Problem des Arbeitskräftemangels begrüßten. Eine weitere Schwierigkeit bei der Bewertung der Auswirkungen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie in der Praxis ergibt sich daraus, dass sich Themen der Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern und der Diskriminierung von Arbeitnehmern aus nationalen ethnischen Minderheiten vermischen. Obwohl beide Gruppen von der Richtlinie abgedeckt werden, richtet sich die öffentliche Aufmerksamkeit oft hauptsächlich auf den Schutz, den sie Wanderarbeitnehmern gewährt, während der Nutzen für die einheimischen Arbeitnehmer in den Hintergrund rückt.

Wirtschaftskrise

Ab 2008 jedoch erlebte die europäische Wirtschaft die schlimmste Wirtschaftskrise seit den 1930er-Jahren. Vor dem Hintergrund der Arbeitsplatzverluste der EU-Bürger traten in mehreren Ländern fremdenfeindliche Diskurse und Feindseligkeiten gegenüber Drittstaatsangehörigen erneut auf. Dies führte dazu, dass die politischen Strategien der EU gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in manchen Ländern in Frage gestellt wurden.

Islamophobie

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten wurden weltweit verurteilt. Gleichzeitig nahmen die Diskriminierung von Muslimen in den Medien und die Zahl der verbalen und körperlichen Angriffe auf Muslime sowie die Verurteilung muslimischer Vorstellungen in fast allen europäischen Ländern deutlich zu. Einige Formen des öffentlichen Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit gewannen gerade in jener Zeit an politischer und gesellschaftlicher Akzeptanz, als mit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie versucht wurde, diskriminierende Ideologien und davon angeregte Beschäftigungspraktiken einzudämmen.¹⁴

Bewertung der Herausforderungen

Das Zusammentreffen all dieser Faktoren erschwerte eine klare Bewertung der Auswirkungen der Richtlinie in der Praxis. Noch schwieriger gestaltete sich die Bewertung, weil der Anwendungsbereich und die Bedeutung der Richtlinie unterschiedlich ausgelegt wurden. In der Richtlinie heißt es:

¹⁴ Eine detaillierte Auseinandersetzung mit dieser Thematik finden Sie in den folgenden Berichten: EUMC (2002), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*; EUMC (2006), *Wahrnehmung von Diskriminierung und Islamfeindlichkeit*; EUMC (2006), *Muslimen in der Europäischen Union: Diskriminierung und Islamophobie*; FRA (2009), *Muslimen, EU-MIDIS*, Bericht 2 der Reihe „Daten kurz gefasst“.

„Dieses Diskriminierungsverbot sollte auch hinsichtlich Drittstaatsangehörigen angewandt werden, betrifft jedoch keine Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit und lässt die Vorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen und ihren Zugang zu Beschäftigung und Beruf unberührt.“¹⁵

Diese ziemlich komplizierte Formulierung hat dazu geführt, dass die Richtlinie in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt wird.

In einigen Ländern orientiert sich der Anwendungsbereich der Rassengleichbehandlungsrichtlinie primär an der Notwendigkeit, die Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern (deren „Rasse“ oder ethnische Herkunft nur in manchen Fällen „sichtbar“ ist) zu verbieten; in anderen Ländern ist der Anwendungsbereich so definiert, dass er nur die Gleichbehandlung von Personen betrifft, deren „Anderssein“ durch einen sichtbaren Unterschied gekennzeichnet ist. In der erstgenannten Gruppe von Ländern gab es viele Berichte, wonach die Richtlinie die Sozialpartner dazu veranlasst hatte, neu eingereiste Wanderarbeitnehmer zu integrieren, doch nur relativ wenige Berichte über Maßnahmen zur vollständigen Integration von Staatsbürgern, die ethnischen Minderheiten angehören. In der zweiten Gruppe von Ländern gelangten viele Sozialpartner aufgrund der Tatsache, dass die ethnischen Minderheiten zuzurechnenden Bevölkerungsgruppen nicht sehr groß sind, zu dem Schluss, dass die Richtlinie auf diese Bürger nicht anzuwenden sei, und dies obwohl es nationale und sprachliche Minderheiten gibt, die in erheblichem Maße diskriminiert werden.

In einigen Ländern gab es bereits spezifische Gesetze, die Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft verbieten, entweder bezogen auf die Gesamtgesellschaft oder aber auf den Bereich der Beschäftigung. In anderen Ländern wurde davon ausgegangen, dass die vorhandenen verfassungsmäßigen Garantien der „Gleichheit“ auch die ethnischen Minderheiten mit einschließen. Die Rassengleichbehandlungsrichtlinie war selten ein „erster Schritt“, und die Antworten der Befragten zum Bewusstsein für Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft und zu den Reaktionen darauf bezogen sich weitgehend auf Veränderungen, die sowohl durch die Richtlinie als auch durch zuvor schon vorhandene Rechtsakte gegen Diskriminierung erreicht wurden.

Außerdem muss darauf hingewiesen werden, dass die Umsetzungsfristen innerhalb der EU nicht immer genau eingehalten wurden, und wo die Richtlinie umgesetzt wurde,

¹⁵ Europäische Union (2000), Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19. Juli 2000.

geschah dies zunächst nicht immer zufriedenstellend: Im Juni 2007 forderte die Europäische Kommission 14 Mitgliedstaaten förmlich dazu auf, die Bestimmungen der Richtlinie in vollem Umfang umzusetzen. Noch im Oktober 2007 verfügten weder Spanien noch Luxemburg über eine betriebsbereite Gleichbehandlungsstelle, und die Gleichbehandlungsstelle der Tschechischen Republik wurde erst im Juni 2009 eingerichtet.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass viele Gleichbehandlungsstellen keinerlei Sanktionen bezogen auf Fälle von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung verhängt haben. Noch wichtiger ist vielleicht, dass die Zahl der bearbeiteten Beschwerden fast überall sehr gering war.¹⁶

Verwendete Begriffe

Während die Befragten verschiedene Begriffe gebrauchten, um Minderheitengruppen in ihren Ländern zu beschreiben, wird in diesem Bericht die folgende Terminologie verwendet:

- *Migranten* bezeichnet im Ausland geborene Personen, die in das Aufnahmeland gezogen sind, um dort zu leben und zu arbeiten;
- *ethnische Minderheiten* bezeichnet Gruppen von Menschen, deren ethnische Herkunft sich unabhängig davon, ob sie als ausländische oder inländische Staatsangehörige geboren sind, von der Mehrheit der Staatsbürger des Landes, in dem sie leben, unterscheidet;
- *nationale Minderheiten* bezeichnet Bevölkerungsgruppen, bei denen anerkannt wird, dass sie spezifische und auf einer langen Tradition beruhende Merkmale aufweisen, die eher denen eines anderen Landes als denen ihres Geburtslandes gleichen;
- *sprachliche Minderheiten* bezeichnet Bevölkerungsgruppen, deren Erstsprache nicht die Sprache der Mehrheitsbevölkerung des Landes ist, in dem sie leben;
- *„die Anderen“* bezeichnet alle genannten Bevölkerungsgruppen, die von der nationalen Mehrheitsbevölkerung aufgrund der Merkmale ihrer Kultur, Sprache, Rasse oder ethnischen Herkunft mit Stereotypen belegt werden.

Viele Befragte machten keinen Unterschied zwischen der Richtlinie und den neuen Gesetzen und Gesetzesänderungen, die zu ihrer Umsetzung verabschiedet wurden. Daher werden in diesem Bericht der Begriff Rassengleichbehandlungsrichtlinie bzw. einfach „die Richtlinie“ und die Bezeichnungen der neuen nationalen Regelungen ohne Unterscheidung gebraucht.

Aufbau des Berichts

In Kapitel 2 dieses Berichts wird die verwendete Methodik dargestellt, d. h. es wird beschrieben, wer befragt wurde, welche Merkmale die Befragten aufwiesen und ob ihnen die Richtlinie bekannt war. Kapitel 3 befasst sich mit den Arbeitgebern sowie die Frage, welchen Einfluss die Rassengleichbehandlungsrichtlinie auf deren Verhalten hatte. Kapitel 4 geht der Frage nach, wie sich die Richtlinie auf die Gewerkschaften auswirkte. In Kapitel 5 wird diskutiert, welche Erfahrungen die Befragten mit den nationalen Gleichbehandlungsstellen gemacht haben und wie sie sie einschätzen. In Kapitel 6 wird gefragt, welche Rolle der soziale Dialog in der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft spielt. In Kapitel 7 wird dargestellt, welche Verbesserungsvorschläge die Sozialpartner für die Richtlinie haben. Im abschließenden Kapitel 8 werden die Schlussfolgerungen und die wichtigsten Ergebnisse der Studie beschrieben.

¹⁶ FRA (2008), *Annual Report 2008*, S. 107; FRA (2009), *Jahresbericht*, S. 22 und FRA (2010), *Jahresbericht 2010*.

1 Forschungsmethode

In diesem Kapitel wird die für die Studie verwendete Methodik beschrieben, d. h. es wird dargelegt, wie viele Befragungsteilnehmer es gab, wer die Befragungen durchführte, welche Merkmale die Befragten (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Gleichbehandlungsstellen und Nichtregierungsorganisationen) aufwiesen und schließlich, wie die Bekanntheit der Richtlinie bei den Befragten beurteilt wurde.

1.1. Wer wurde befragt?

Die vorliegende Studie bezog alle 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein. In jedem Land wählte der Auftragnehmer der FRA, das *Working Lives Research Institute* (WLRI), anhand folgender Kriterien einen oder mehrere Wissenschaftler oder ein Forschungsinstitut als nationale Experten aus, um die Befragungen durchzuführen und einen nationalen Bericht zu verfassen:

- Kenntnis des Kontexts der Arbeitsbeziehungen und Zugang zu Befragungsteilnehmern aus dem Kreis der Arbeitgeber und der Gewerkschaften;
- Kenntnis der Thematik Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung.

In jedem Land legten diese nationalen Experten die folgenden Befragungsteilnehmer fest:

- (1) einzelne Arbeitgeber;
- (2) Arbeitgeberverbände auf nationaler und regionaler Ebene;
- (3) Gewerkschaften auf nationaler und regionaler Ebene;
- (4) Gewerkschaftsverbände und
- (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 Wanderarbeitnehmern umfasste.

Anschließend nahm der nationale Experte per E-Mail oder Telefon Kontakt zu der ausgewählten Organisation auf, informierte über die Studie und bat darum, einen Vertreter zu benennen, der die Fragen im Namen der Organisation beantworten würde. In den meisten Ländern führte diese gesteuerte Auswahl der Stichprobe zur Befragung von Arbeitgebern und Gewerkschaften, die einer Diskussion der oft heiklen Themen im Zusammenhang

mit der Frage der Diskriminierung aus Gründen der Rasse offener gegenüberstanden. Dieses Verfahren zur Auswahl der Stichprobe bringt möglicherweise eine gewisse statistische Verzerrung mit sich, da diejenigen, die zu einer Befragung bereit waren, sich tendenziell eher mit Fragen der Nichtdiskriminierung befassen und entsprechende Maßnahmen ergreifen als diejenigen, die nicht zu einer Befragungsteilnahme bereit waren oder gar nicht angesprochen wurden. Dies steht jedoch nicht im Widerspruch zur Zielsetzung der Studie, da Erkenntnisse darüber gewonnen werden sollten, mit welchen Problemen die Sozialpartner konfrontiert sind, und die Studie nicht den Anspruch stellt, für alle Arbeitgeber oder alle Gewerkschaften „repräsentativ“ zu sein.

Anzahl der Interviews

Ziel der Studie war es, 150 Vertreter der Arbeitgeber und 150 Vertreter der europäischen Gewerkschaften, d. h. insgesamt etwa 300 Organisationen, zu befragen. Die angestrebte Anzahl an Interviews in den einzelnen Ländern orientierte sich mehr oder weniger an der Bevölkerungszahl. Alle Befragten wurden gebeten, eine Einwilligungserklärung zu unterzeichnen,¹⁷ und in allen Fällen bis auf neun wurden die Interviews aufgezeichnet.¹⁸ Insgesamt wurden in 333 Interviews 344 Teilnehmer befragt (eine kleine Zahl von Interviews wurde mit zwei oder drei Befragungsteilnehmern durchgeführt). 52 % der Befragten waren männlich, 48 % weiblich. An den Interviews mit Vertretern der Arbeitgeber nahmen etwas mehr männliche Befragte (60 %), an den Interviews mit den Gleichbehandlungsstellen und den NRO etwas weniger männliche Befragte (43 %) teil. Die Interviews wurden alle zwischen März und Juni 2009 in einer der anerkannten nationalen Sprachen des jeweiligen Landes durchgeführt. Eine Liste der Interviewer ist in Anhang 1 enthalten.

Bei den befragten Vertretern der Arbeitgeber handelte es sich fast durchgängig um Personalmanager, entweder um Linienmanager, die für Gleichbehandlungsfragen zuständig waren, oder um Rechtsexperten. Fast alle besaßen umfassende Kenntnisse bzw. Zuständigkeiten im Bereich der Personalbeschaffung und internen Beförderung und im Bereich der Strategien ihrer Organisation in Diskriminierungsfragen. Als Vertreter von Arbeitgeberorganisationen oder einzelnen Arbeitgebern bemühten sich die Befragten von Seiten der Arbeitgeber tendenziell, die Ansichten der Organisation und nicht ihre persönliche Meinung darzustellen.

¹⁷ In der Einwilligungserklärung der FRA war angegeben, dass der Befragungsteilnehmer zustimmt, an der Befragung teilzunehmen, und dass seine Antworten in der elektronischer Fassung bzw. der Druckfassung von Veröffentlichungen des Forschungsprojekts verwendet werden können, in denen zwar seine Organisation, nicht aber sein eigener Name genannt wird.

¹⁸ In einem Fall erklärte der Vertreter des griechischen Arbeitgeberverbandes SEV, seine Organisation sei strikt dagegen, dass Interviews aufgezeichnet werden. In den anderen Fällen gab es technische Probleme.

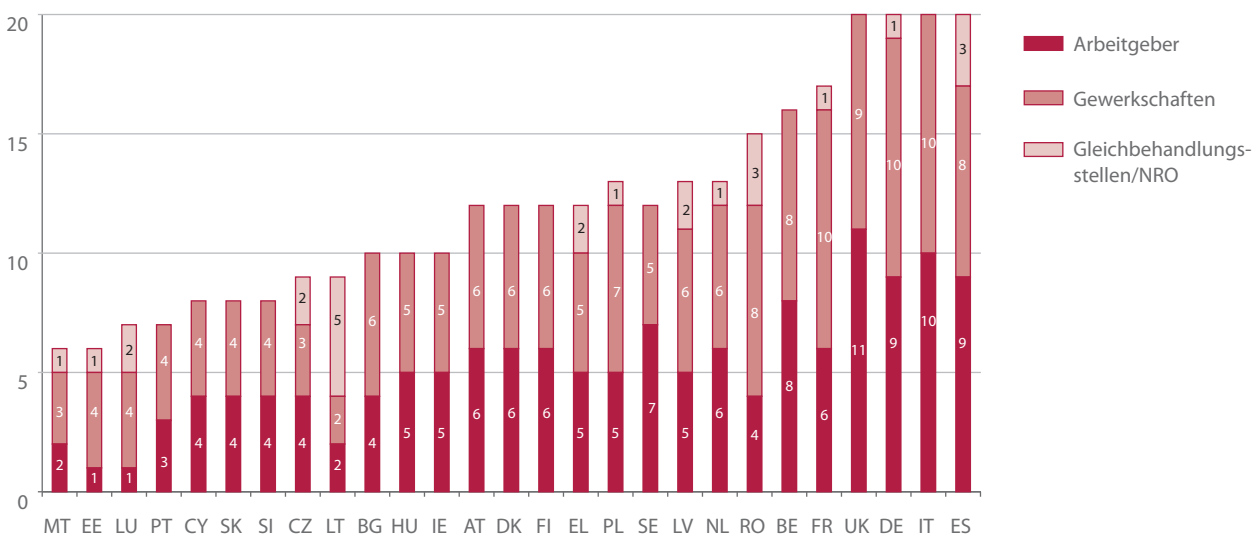
Die Befragten von Seiten der Gewerkschaften waren fast alle in Vollzeit für ihre Gewerkschaft tätig, entweder als unmittelbare Angestellte oder indem sie von ihrem Arbeitgeber Zeit für ihre Gewerkschaftstätigkeit erhielten. In den meisten Fällen waren sie in der Organisation speziell für die Bereiche Gleichbehandlung, Diskriminierung, Wanderarbeitnehmer und Antirassismus zuständig.

Abbildung 1 zeigt die Zahl der Interviews, die mit den verschiedenen Sozialpartnern und NRO geführt wurden, nach Ländern. Die Spanne reicht von insgesamt 20 Interviews in Deutschland, Italien, Spanien und im Vereinigten Königreich bis hin zu jeweils sechs

Interviews in Estland und Malta. Anhang 2 enthält genauere Angaben zu den hier aufgeführten Zahlen.¹⁹

Eine berechnete Frage bei jeder qualitativen Studie ist: „Hätten mehr Interviews zu anderen Ergebnissen geführt?“ Angesichts der potenziellen Größe der Zielpopulation ist klar, dass viele wichtige Akteure nicht in der Studie erfasst wurden. Die nationalen Experten, die die Interviews durchgeführt haben, sind jedoch zuversichtlich, dass die Befragung weiterer Organisationen keine signifikant anderen Ergebnisse erbracht hätte.

Abbildung 1: Anzahl der Interviews, nach Ländern und Organisation



Quelle: FRA, 2010

¹⁹ Die Namen der Organisationen, aus denen die Befragten kamen, sind in den Anhängen 6, 7 und 8 aufgeführt.

Ablehnung von Interviews

Erwähnenswert ist, dass mehr als ein Drittel der ursprünglich kontaktierten 524 Organisationen ein Interview ablehnte. Die Verteilung der Ablehnungen nach Land und Art der Organisation ist in Anhang 3 dargestellt.

Sofern Gründe für die Ablehnung eines Interviews angegeben wurden, waren diese meist Zeitmangel seitens des Personalmanagers bzw. der Gewerkschaftsmitarbeiter oder mangelndes Interesse. In vielen Fällen zeigte sich bei der Ablehnung von Interviews auch, dass Fragen der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft als heikel betrachtet werden. In 19 EU-Mitgliedstaaten reagierten 194 Organisationen ablehnend auf die Interviewanfrage, wobei die meisten Absagen aus Spanien und Rumänien kamen.

Den höchsten Anteil an Ablehnungen gab es vonseiten multinationaler Unternehmen (66 % der Angesprochenen), gefolgt von Arbeitgeberorganisationen auf Sektor-, Branchen- und regionaler Ebene (63 %) und von einzelnen Arbeitgebern (44 %). Dichtauf folgten die Einzelgewerkschaften (41 %) und dann die Spitzenverbände der Arbeitgeber (25 %). Die wenigsten Ablehnungen gab es aufseiten der Spitzenverbände der Gewerkschaften und von nationalen Gleichbehandlungsstellen (jeweils 8 %).

Die Interviews dauerten zwischen 30 Minuten und zwei Stunden. Die Interviewer verwendeten zwei verschiedene semistrukturierte Befragungsinstrumente, eines für die Gewerkschaften und eines für die Arbeitgeber. Die Fragebögen sind als Anhang 4 (Befragungsinstrument für die Gewerkschaften) und als Anhang 5 (Befragungsinstrument für die Arbeitgeber) beigefügt. Sie wurden vom WLRI-Forschungsteam in Zusammenarbeit mit der FRA und der Projektlenkungsgruppe entwickelt,²⁰ damit sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften ihre jeweiligen Ansichten zum Ausdruck bringen konnten.

Analyse der Interviews

Nach dem Abschluss der Interviews wurden die Interviewberichte von den beteiligten nationalen Experten entweder auf Englisch niedergeschrieben, oder sie wurden in der Landessprache verfasst, ins Englische übersetzt und danach an das WLRI und an einen der regionalen Experten versandt.²¹ Beim WLRI wurden diese Interviewberichte in ein Softwarepaket für qualitative Datenanalyse eingegeben²² und zunächst im Hinblick auf die sechs wichtigsten Interviewthemen gelesen und ausgewertet:

- (1) Hintergrundkontext des Landes und der Organisation;
- (2) angewandte Strategien und Praktiken zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft;
- (3) Umfang und Rolle des sozialen Dialogs in diesem Bereich;
- (4) Auswirkungen der mit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie zusammenhängenden rechtlichen Änderungen auf die Organisation;
- (5) allgemeine Beurteilung der Bekanntheit der durch die Richtlinie gewährten Rechte bei den Mitgliedern der Organisation selbst und bei den ethnischen Minderheiten angehörenden Arbeitnehmern und Wanderarbeitnehmern;
- (6) tatsächlicher oder potenzieller Unterschied, den die Rassengleichbehandlungsrichtlinie bewirkt hat.

Zugleich wurden die nationalen Experten gebeten, einen kurzen nationalen Bericht mit einer Zusammenfassung der Interviews zu verfassen und ihn zunächst dem regionalen Experten und dem WLRI vorzulegen. Nach einer redaktionellen Bearbeitung dieser Berichte durch das WLRI wurden sie der FRA vorgelegt. Diese nationalen Berichte stehen inzwischen auf der FRA-Website als Hintergrundmaterial für diesen vergleichenden Bericht zur Verfügung (siehe www.fra.europa.eu).

Des Weiteren enthält dieses Kapitel eine Darstellung der verschiedenen Kategorien von Befragten, d. h. der befragten Arbeitgeber und Arbeitgeberorganisationen, der Gewerkschaften und Gewerkschaftsdachverbände und der Gleichbehandlungsstellen und NRO. Der letzte Abschnitt

²⁰ Darunter waren Mitarbeiter der FRA und Vertreter des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) und BusinessEurope sowie des Europäischen Gewerkschaftsbunds.

²¹ Fünf der nationalen Experten waren auch als regionale Experten tätig, die den Inhalt der Arbeit der ihnen unterstellten Berichtersteller überprüften.

²² Bei dem Softwarepaket handelt es sich um NVIVO 8 von QSR. Es ermöglichte eine automatische Kodierung der Interviews nach diesen sechs allgemeinen Themen und nach der Quelle des Interviews. Darüber hinaus erlaubte es eine weitere Verfeinerung der Kodierung im Hinblick auf eine Reihe spezifischer Fragestellungen.

beschreibt die Methodik, die für die Darstellung der Ergebnisse in den nachfolgenden Kapiteln verwendet wurde, indem die Einteilung von Arbeitgebern und Gewerkschaften in jene, die besser über die Richtlinie Bescheid wussten, und jene, die mit der Richtlinie weniger vertraut waren, vorgenommen wird.

1.2. Merkmale der Befragten

1.2.1. Arbeitgeberorganisationen

Hauptarbeitgeber in Europa sind vor allem kleine und mittlere Unternehmen, wobei die meisten weniger als zehn Personen beschäftigen. Obwohl die großen Unternehmen nur 0,2 % des gesamten Unternehmensbestandes ausmachen, beschäftigen sie mehr als 30 % der europäischen Arbeitskräfte²³ und können somit als Beispiele für gute Praxis dienen.

Die Unterschiede zwischen großen und kleinen Unternehmen wirken sich auf ihre interne Organisation und Positionierung aus. Je kleiner ein Unternehmen ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es eine eigene Personalabteilung bzw. einen eigenen Mitarbeiter gibt, der sich speziell um Fragen der Vielfalt kümmert. Auch die politische Agenda unterscheidet sich bei kleinen, mittleren und großen Unternehmen.

Um ihre gemeinsamen Interessen zu vertreten, schließen sich die Unternehmen oft in Arbeitgeberorganisationen (auch als Arbeitgeberverbände bezeichnet) zusammen. Häufig handeln die Arbeitgeberorganisationen mit den Gewerkschaften Kollektivverträge aus, um einen Mindeststandard für Arbeitszeiten, Löhne und Gehälter und Arbeitsbedingungen auf nationaler, sektoraler oder regionaler Ebene festzulegen. In vielen Fällen werden kollektivvertragliche Regelungen auch auf lokaler bzw. Unternehmensebene vereinbart.

Die Spitzenverbände der Arbeitgeber umfassen die folgenden großen Kategorien von Organisationen:

- Arbeitgeber des öffentlichen Sektors;
- große Arbeitgeber des privaten Sektors;
- kleinere Unternehmen des privaten Sektors;
- in manchen Fällen Arbeitgeberorganisationen, die Kleinstunternehmen vertreten, in denen handwerkliche Erzeugnisse hergestellt werden.

Welche Gruppen von Arbeitgebern wurden interviewt?

Wenn in diesem Bericht der Begriff „Arbeitgeber“ verwendet wird, bezeichnet dieser – sofern nicht anders angegeben – sowohl Arbeitgeberorganisationen als auch Unternehmen. Darüber hinaus bezieht sich „Arbeitgeber“ lediglich auf jene Vertreter von Arbeitgebern, die zu einem Interview bereit waren. In circa 90 % der Fälle handelte es sich dabei um Personalmanager, Manager oder Rechtsberater, alle übrigen waren leitende Angestellte.

In die Studie wurden fünf Hauptkategorien von Arbeitgebern einbezogen:

- Spitzenorganisation der Arbeitgeber (ein nationaler sektorübergreifender Verband);
- Arbeitgeberorganisation auf Sektorebene (nationaler Verband eines bestimmten Sektors);
- Arbeitgeberorganisation auf regionaler Ebene (sektorübergreifend, in einer bestimmten Region oder Stadt);
- einheimische Unternehmen – ein Arbeitgeber, dessen Unternehmenssitz und Eigentümer sich in dem Land befinden, in dem das Interview stattfand;
- Unternehmen in ausländischem Eigentum – ein Arbeitgeber, der ein Tochterunternehmen eines Unternehmens mit Sitz in einem anderen Land ist.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich bildeten die einheimischen Unternehmen die größte Gruppe von Befragten in dieser Studie, gefolgt von den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und an dritter Stelle von den regionalen und sektoralen Arbeitgeberorganisationen. Die vollständige Liste aller befragten Arbeitgeber ist in Anhang 6 enthalten.

²³ Daten aus dem Jahr 2006 auf der Grundlage des Berichts über den nichtfinanziellen Bereich der gewerblichen Wirtschaft, veröffentlicht von Eurostat (2009).

Tabelle 1: Anzahl der befragten Arbeitgeber, nach Art der Organisation und Ländern

Land	Spitzenorganisation	Branchen-/Sektor- oder regionale Organisation	Einheimische Unternehmen	Unternehmen in ausländischem Eigentum	Insgesamt	Land	Spitzenorganisation	Branchen-/Sektor- oder regionale Organisation	Einheimische Unternehmen	Unternehmen in ausländischem Eigentum	Insgesamt
LU	1				1	EL	1	1	3		5
EE					1	HU	3		2		5
MT	1	1			2	IE	2	3			5
EU-Ebene	2				2	DK	3	3			6
LT	2				2	AT	2		2	2	6
PT	2		1		3	FI	3	2	1		6
RO	1		2	1	4	NL	2	2	2		6
BG	3		1		4	FR	3	2	1		6
SK		1	1	2	4	SE		1	6		7
CY	2	2			4	BE	1	3	2	2	8
SI	3		1		4	DE	2	2	5		9
CZ			4		4	ES		3	6		9
PL	3		2		5	IT	2	4	4		10
LV	2	1	2		5	UK	2		8	1	11
						Insgesamt	48	31	57	8	144

Quelle: FRA, 2010

Spitzenorganisationen der Arbeitgeber

Die für die Studie befragten nationalen Spitzenorganisationen der Arbeitgeber waren Sozialpartnerorganisationen auf EU-Ebene – BusinessEurope oder der Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe (*European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises, UEAPME*) – angeschlossen. Die Organisation BusinessEurope hat 40 Mitglieder in 34 europäischen Ländern und beschäftigt an ihrem Sitz in Brüssel 45 Mitarbeiter. Der UEAPME gehören 83 Mitgliedsorganisationen aus 36 europäischen Ländern an.

Die BusinessEurope angeschlossenen Spitzenorganisationen reichen von der *Bulgarian Industrial Association (BIA)* über die *Confederation of Finnish Industries (EK)* bis hin zur Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). Zu den Spitzenorganisationen, die mit der UEAPME kooperieren, gehören u. a. die *Cyprus Chamber of Commerce and Industry (CCCI)* und die *Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME)* der Region Paris. Vertreter von BusinessEurope und der UEAPME wurden ebenfalls interviewt.

In den EU-Mitgliedstaaten mit einer kleineren Bevölkerungszahl konzentrierte sich die Studie eher auf die Spitzenorganisationen der Arbeitgeber. In Litauen beispielsweise, das 3,4 Millionen Einwohner hat, wurden für die Arbeitgeberseite die *Lithuanian Confederation of Industrialists* befragt, die die größeren Unternehmen vertritt, und die *Lithuanian Business Employers' Confederation*, die vor allem kleinere Firmen mit weniger als 250 Beschäftigten vertritt. In Estland mit einer Bevölkerung von nur 1,4 Millionen Einwohnern kamen die Befragten von der *Estonian Employers' Confederation (ETTK)*, der 24 Sektorverbände angeschlossen sind.

In Ländern, in denen davon ausgegangen werden konnte, dass die Spitzenorganisationen aufgrund mangelnder Kontakte und Erfahrungen mit Fragen der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft keine sachdienlichen Ergebnisse beisteuern können (Tschechische Republik, Schweden und Slowakei), wurden auf der Grundlage einer gesteuerten Auswahl Studienteilnehmer aus anderen Formen der Arbeitgebervertretung rekrutiert.

Branchen-/Sektor- und regionale Arbeitgeberorganisationen

Ein Beispiel für eine an der Studie beteiligte Sektororganisation der Arbeitgeber ist die *Association of Danish Media Employers* (DMA), zu deren Mitgliedern Unternehmen gehören, in deren Eigentum sich nahezu alle dänischen Tageszeitungen und andere Medien-, Druck- und Vertriebsunternehmen befinden. Wie ein anderer Teilnehmer, die *Danske Malermestre* (dänische Vereinigung von Malermeistern), ist sie dem dänischen Dachverband der Arbeitgeber (DA) angeschlossen, der ebenfalls befragt wurde. In Italien wurde der Regionalverband des nationalen Bauunternehmerverbands (*Associazione Nazionale Costruttori Edili*, ANCE) in Padua befragt, dem 200 mittlere und große Bauunternehmen angeschlossen sind. In Deutschland nahm Gesamtmetall, der Zusammenschluss der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie und einer der größten Sektorverbände der Arbeitgeber des Landes, an der Studie teil. In Schweden wurde ein Interview mit einem Vertreter des Verbands der Bauindustrie durchgeführt.

Einheimische Unternehmen

An der Untersuchung beteiligten sich einheimische Unternehmen mit zahlreichen im Ausland geborenen bzw. einer ethnischen Minderheitengruppe angehörenden Beschäftigten.

Einige davon waren ziemlich groß, wie z. B. die deutsche Dussmann Gruppe, ein in den Bereichen Catering, Gebäudereinigung und Sicherheitsdienste tätiger Dienstleister, der 1960 mit nur zehn Gebäudereinigern seine Tätigkeit aufnahm und inzwischen 26 000 Mitarbeiter beschäftigt. In Spanien hat das im Lebensmittelsektor tätige Unternehmen Grupo Alimentario Guissona 3 000 Beschäftigte, von denen 56 % außerhalb des Landes geboren wurden. Im Verhältnis zur Größe der nationalen Wirtschaft und Bevölkerung ist das Unternehmen Zito d.d. in Slowenien mit 1 550 Beschäftigten ein noch wichtigeres Unternehmen.

Andere befragte Unternehmen hatten weniger Beschäftigte, wie z. B. der nordgriechische Türenhersteller Tehni Pantelos, von dessen 170 Beschäftigten jedoch etwa die Hälfte den lokalen muslimischen Minderheitengruppen angehört. Ebenfalls in Nordgriechenland nahm in Komotini, Rodopi, ein Arbeitgeber aus dem öffentlichen Sektor an der Studie teil, zu dessen Beschäftigten etwa 15 % Muslime gehören. Ein großer Arbeitgeber aus dem öffentlichen Sektor war Haringey Council im Norden Londons, wo 63 % der insgesamt 6 750 Beschäftigten Schwarze sind, einer ethnischen Minderheit angehören oder nicht im Vereinigten Königreich geboren wurden.

Global Players

Unter den an der Studie beteiligten einheimischen Unternehmen, die zugleich multinational tätig sind, waren in Deutschland der Autohersteller BMW und der Transport- und Logistikkonzern Deutsche Bahn. Im Vereinigten Königreich gehörten zu den Teilnehmern das multinationale Einzelhandelsunternehmen Tesco, die global aufgestellte Bank HSBC und das Telekommunikationsunternehmen British Telecom. Als weiteres sehr großes Telekommunikationsunternehmen beteiligte sich Telefónica in Spanien. In Italien wurde das kleinere multinational tätige metallverarbeitende Unternehmen Global Garden Products interviewt, unter dessen Beschäftigten 60 % keine italienische Staatsangehörigkeit besitzen; außerdem wurde der größte europäische Geflügelerzeuger Gruppo Veronesi befragt.

In der Tschechischen Republik und in Schweden wurden anstelle von Interviews mit Spitzenverbänden die folgenden Interviews auf der Grundlage einer gesteuerten Auswahl durchgeführt:

In der Tschechischen Republik kamen die Befragten vom Thomayer-Fakultätskrankenhaus, von zwei Produktionsunternehmen, BV Elektronik und Gumotex, einem Unternehmen der Kautschukindustrie, und von der Arbeitsagentur Stamont-Metal International. Alle diese Unternehmen beschäftigen Migranten und/oder Arbeitnehmer, die ethnischen Minderheiten angehören.

In Schweden wurden die Interviews mit dem schwedischen multinationalen Baukonzern Skansa, einem lokalen Krankenhaus und vier weiteren öffentlichen Dienstleistungsunternehmen durchgeführt, die Erfahrungen mit der Einstellung und Integration von Beschäftigten mit unterschiedlicher ethnischer Herkunft haben.

Unternehmen in ausländischem Eigentum

Im Verlauf der Studie wurden acht in ausländischem Eigentum stehende Unternehmen befragt. In der Slowakei kamen zwei Befragte aus in ausländischem Eigentum befindlichen Unternehmen: der ungarische Ölkonzern MOL Group und US Steel, der größte Arbeitgeber in der Ostslowakei.

Zu den multinationalen, in ausländischem Eigentum stehenden Konzernen, die sich zu einem Interview bereit erklärten, gehörten ein rumänisches Tochterunternehmen von

Accenture, einem globalen Consulting-Unternehmen, mit etwa 200 Beschäftigten, und das belgische Tochterunternehmen von Carrefour, dem weltweit zweitgrößten Einzelhandelskonzern. In Ungarn nahm der Ölkonzern Shell teil, ebenso in Österreich, wo sich außerdem auch noch das global tätige Logistikunternehmen TNT zu einem Interview bereit erklärte.

Zu bedenken ist, dass qualitative Forschung, in deren Mittelpunkt die Ansichten von knapp 150 Unternehmen und Arbeitgeberverbänden in insgesamt 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union stehen, keinesfalls den Anspruch stellen kann, für alle diese Gruppen von Arbeitgebern repräsentativ zu sein. Die beschriebenen Zusammenhänge und Erfahrungen können lediglich als Hinweise verstanden werden – sie verweisen auf Fragestellungen und Lösungen, die auch eine weiterreichende Bedeutung haben können.

1.2.2. Gewerkschaften

Die Gewerkschaften sind die größten ehrenamtlichen Bürgerorganisationen in Europa. Gewerkschaften gibt es in allen 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, und jeder vierte europäische Arbeitnehmer ist Mitglied einer Gewerkschaft.²⁴ Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), der auch Mitglieder in Ländern außerhalb der Europäischen Union hat, beansprucht für sich, die Interessen von 60 Millionen Gewerkschaftsmitgliedern zu vertreten. Dies geschieht über die 82 nationalen Gewerkschaftsverbände, die ihm angehören. Der EGB ist eine anerkannte Sozialpartnerorganisation auf EU-Ebene mit einem Mandat zur Verhandlung von sozialpolitischen Themen und Arbeitsmarktfragen. Der EGB ist die Spitzenorganisation der Gewerkschaften, die auf EU-Ebene in dieser Studie befragt wurde.

In einigen Ländern vertreten die Gewerkschaften in den Gesprächen mit Arbeitgebern und Regierung nur ihre eigenen Mitglieder.²⁵ In manchen Angelegenheiten und in einigen europäischen Ländern vertreten sie die Interessen aller Beschäftigten, selbst wenn diese nicht Gewerkschaftsmitglieder sind. In einigen europäischen Ländern unterscheiden sich die Gewerkschaften nach ihrer ideologischen Ausrichtung, und verschiedene Spitzenorganisationen vertreten verschiedene politische oder religiöse Ansichten. Ein Beispiel dafür ist Belgien, wo sich der sozialistisch orientierte Gewerkschaftsbund FGTB/ABW

vom christlichen Gewerkschaftsbund CSC/ACV und dem liberalen Gewerkschaftsbund CGSLB unterscheidet.

In vielen europäischen Ländern gibt es Gewerkschaftsverbände, die Gruppen mit unterschiedlichem Beschäftigungsstatus, d. h. meistens Arbeiter, aber auch Angestellte oder Angehörige bestimmter Berufsgruppen, vertreten. Ein Beispiel dafür ist Dänemark, wo die LO (Dänische Gewerkschaftsbund) und die ihr angeschlossenen 17 Gewerkschaften im Allgemeinen die Interessen der Arbeiter, die FTF (*Salaried Employees' and Civil Servants' Confederation*) vor allem Angestellte im öffentlichen Dienst und die AC (Dänischer Gewerkschaftsbund der akademischen Fachkräfte und leitenden Angestellten) Fachkräfte und leitende Angestellte vertreten.²⁶

In einer dritten Gruppe von Ländern gibt es nur eine Spitzenorganisation der Gewerkschaften, der unabhängig von den Merkmalen der jeweiligen Mitglieder fast alle Gewerkschaften angeschlossen sind. Dies ist im Vereinigten Königreich der Fall, wo der *Trades Union Congress* (TUC) der einzige repräsentative nationale Gewerkschaftsbund ist.

Interviews wurden mit Spitzenverbänden auf EU- und nationaler Ebene bis hin zu Verbänden auf Sektor-/Branchen-, regionaler und lokaler Ebene geführt. In der Regel wurden Interviews auf verschiedenen Ebenen geführt, um die Antworten und Ansichten der Gewerkschaften genauer zu untersuchen und nicht nur die Ansichten der Gewerkschaftsspitze zu ermitteln. Tabelle 2 zeigt die Verteilung der Gewerkschaftsinterviews nach Ländern und Art der Organisation. Eine detaillierte Liste der Gewerkschaften, die zu einem Interview bereit waren, ist in Anhang 7 aufgeführt.

²⁴ Europäische Kommission (2009), *Industrial Relations 2008*.

²⁵ In einigen Ländern wie Deutschland, Frankreich und Ungarn sorgen duale Vertretungssysteme traditionell dafür, dass die Rechte aller Beschäftigten am Arbeitsplatz vertreten werden, indem in Unternehmen ab einer gewissen Größe ein Betriebsrat gewählt werden kann und Gewerkschaftsmitglieder ihre Interessen in Kollektivverhandlungen vertreten können. Die Unterrichts- und Anhörungsrichtlinie (2002/14/EG) sah für die Ausweitung dieser Rechte auf Beschäftigte in allen EU-Mitgliedstaaten Fristen zwischen 2005 und 2007 vor.

²⁶ In einigen Ländern sind Sektor- oder Branchenorganisationen auch internationalen und europaweiten Gewerkschaftsverbänden angeschlossen, in denen die nationalen Verbände auf der Grundlage ihrer gewerblichen oder beruflichen Merkmale zusammengeschlossen sind. Auf EU-Ebene wurden mit drei davon Interviews durchgeführt: mit der *European Public Sector Union* (EPSU), die nationale Gewerkschaften und Arbeitnehmervereinigungen im öffentlichen Dienst vertritt, mit dem Europäischen Metallgewerkschaftsbund (EMB), der Gewerkschaftsmitglieder in der verarbeitenden Industrie vertritt, und mit *Eurocadres*, dem Rat der Europäischen Fach- und Führungskräfte.

Tabelle 2: Anzahl der befragten Gewerkschaftsorganisationen, nach Art der Organisation und Ländern

Land	Spitzenorganisation	Branchen-/ Sektor- oder regionale Organisation	Lokale Organisation	Insgesamt	Land	Spitzenorganisation	Branchen-/ Sektor- oder regionale Organisation	Lokale Organisation	Insgesamt
LT	2			2	LV	1	5		6
CZ			3	3	BG	2	4		6
MT	1		2	3	DK	2	4		6
EE	2	2		4	AT	3	3		6
EU-Ebene	1	3		4	FI	3	3		6
LU	3		1	4	NL	2		4	6
SK		2	2	4	PL	5	2		7
CY	2	2		4	BE	3	4	1	8
PT	2	2		4	RO	4	1	3	8
SI	3	1		4	ES	2	6		8
EL	2	2	1	5	UK	1		8	9
HU	2	3		5	FR	3	4	3	10
IE	1		4	5	DE	1	8	1	10
SE		3	2	5	IT	3	7		10
					Insgesamt	56	71	35	162

Quelle: FRA, 2010

1.2.3. NRO und Gleichbehandlungsstellen

Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung stellte für einige Arbeitgeber und Gewerkschaften möglicherweise ein sensibles Thema dar. Daher wurden die nationalen Interviewer in einigen Ländern gebeten, sich an nationale Gleichbehandlungsstellen oder Nichtregierungsorganisationen (NRO) zu wenden. Diese konnten dann in Fällen, in denen ihnen Diskriminierungen dieser Art bekannt waren, die Antworten der Sozialpartner unter Umständen ergänzen.

In den meisten der 27 Mitgliedstaaten sind nationale Gleichbehandlungsstellen, die sich mit Diskriminierung aufgrund

der ethnischen Herkunft befassen, noch relativ neu. Es gab jedoch in mehreren Ländern auch vorher schon Strukturen, über die Bedenken gemeldet oder Fälle vor das Arbeitsgericht gebracht werden konnten. Auf EU-Ebene wurden Interviews mit der neu eingerichteten Organisation Equinet, die alle europäischen Gleichbehandlungsstellen vertritt, und mit der europäischen Dach-NRO *European Network Against Racism* (ENAR) durchgeführt. Die Namen der anderen befragten Gleichbehandlungsstellen und NRO sind in Anhang 8 aufgeführt.

Tabelle 3 zeigt, mit welcher Art von Drittstellen in den 13 Ländern und auf EU-Ebene Interviews durchgeführt wurden.

Tabelle 3: Interviews mit Gleichbehandlungsstellen und NRO, nach Ländern

Land	Gleichbehandlungsstelle	Nationale NRO	Lokale NRO	Insgesamt	Land	Gleichbehandlungsstelle	Nationale NRO	Lokale NRO	Insgesamt
PL		1		1	EU-Ebene	1	1		2
MT	1			1	LV	1	1		2
FR		1		1	CZ		1	1	2
DE			1	1	EL		2		2
NL		1		1	ES		2	1	3
EE	1			1	RO	1	2		3
LU	1	1		1	LT		5		5
					Insgesamt	6	18	3	27

Quelle: FRA, 2010

1.3. Bekanntheitsgrad der Rassengleichbehandlungsrichtlinie bei Arbeitgebern und Gewerkschaften

Eine wesentliche Zielsetzung der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews war es, Primärdaten zu der Frage zu erheben, wie stark die Rassengleichbehandlungsrichtlinie im Bewusstsein der Sozialpartner verankert ist und festzustellen, was Arbeitgeber und Gewerkschaften seit 2003 unternommen haben, um Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu verhindern und zu bekämpfen.

Nach dem Abschluss der Interviews wurden die nationalen Experten gebeten, den Bekanntheitsgrad der Richtlinie und die Reaktionen der Organisationen der Befragten auf die Rechtsvorschriften zu beurteilen. Ziel war es einerseits, den Bekanntheitsgrad der Richtlinie bei den Befragten zu beurteilen und andererseits festzustellen, im welchem Umfang die Organisationen auf die neuen Rechtsvorschriften reagiert hatten. Die Beurteilung erfolgte auf der Grundlage von sechs Fragen, bei denen die Antworten auf einer Skala von eins (**mäßige** Bekanntheit bzw. Reaktion) bis drei (**sehr umfassende** Bekanntheit und Reaktion) registriert wurden.

Fragen zur Bewertung des Bekanntheitsgrads

- (1) Kennen Arbeitgeber und Gewerkschaften die Rassengleichbehandlungsrichtlinie?
- (2) Kennen sie die nationalen Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse, die im Zuge der Umsetzung der Richtlinie verabschiedet wurden?
- (3) Kennen sie ihre nationale Gleichbehandlungsstelle (sofern vorhanden)?
- (4) Haben sie aufgrund der Richtlinie ihre Strategien angepasst und Maßnahmen gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse vorgesehen?
- (5) Haben sie aufgrund der Richtlinie ihre Praktiken angepasst und Maßnahmen gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse eingeführt?
- (6) Wie sehr engagieren sie sich für die Bekämpfung von Diskriminierung?

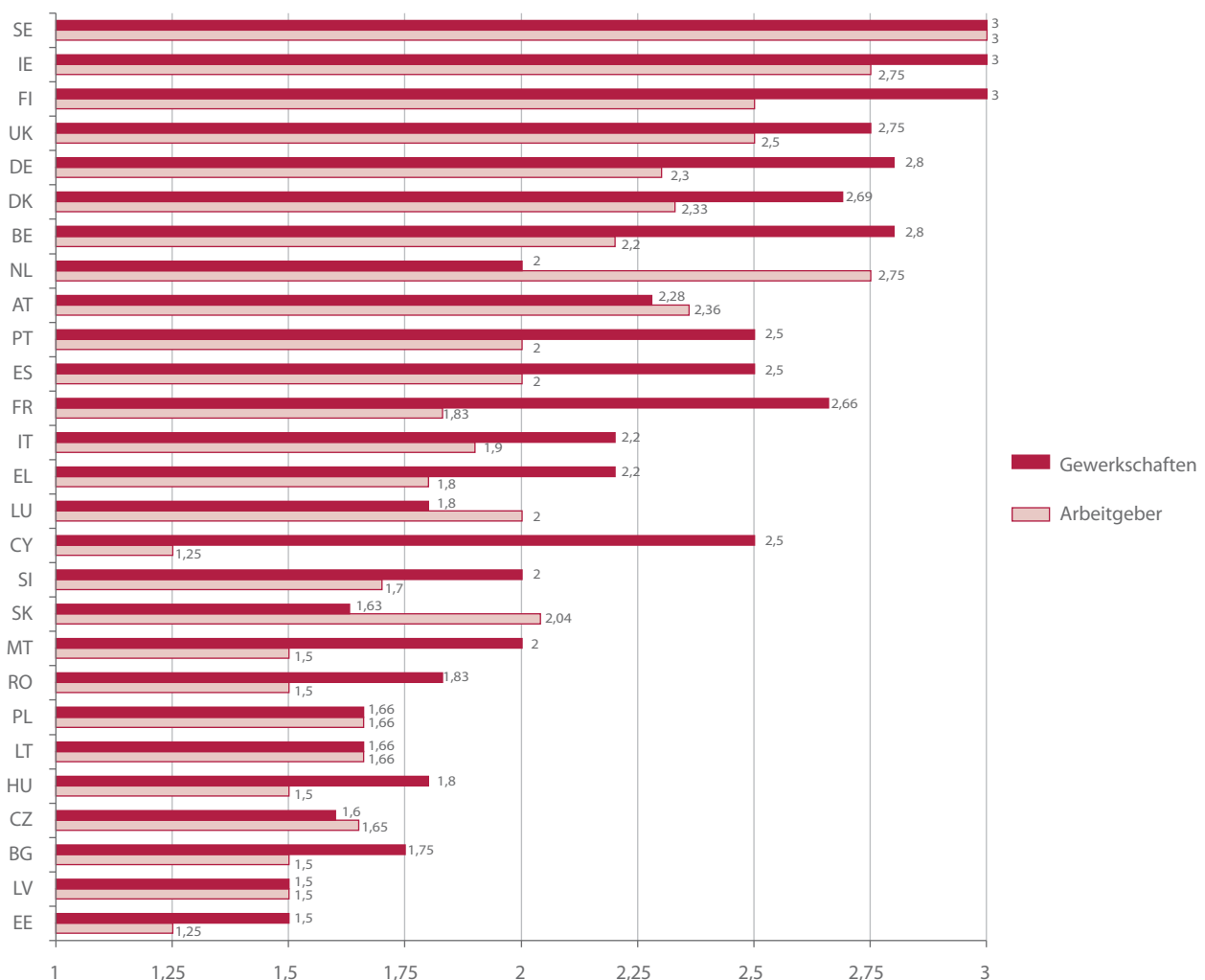
Nach der ersten Einschätzung wurden die Ergebnisse gemittelt und zwei getrennte Wertungen erstellt, zum einen für „Bekanntheitsgrad und Reaktion seitens der Arbeitgeber“, zum anderen für „Bekanntheitsgrad und Reaktion seitens der Gewerkschaften“. Diese Einschätzungen bilden die Grundlage der in den Tabellen 2 und 3 dargestellten Werte. Das Ranking erfolgte auf der Grundlage der Summe der beiden Ergebnisse für den vom jeweiligen nationalen Experten beurteilten Bekanntheitsgrad bei Gewerkschaften und Arbeitgebern im jeweiligen Land.

Die Daten spiegeln die Einschätzung der Befragten durch die nationalen Experten wider, es handelt sich also um **Einzelbewertungen**. Die befragten Organisationen wurden vom Interviewer ausgewählt. Ihre Bereitschaft, an einem Interview teilzunehmen, stellt allerdings auch eine

gewisse Art der Selbstselektion dar. Das Balkendiagramm in Abbildung 2 beansprucht keine Repräsentativität für die nicht befragten Organisationen oder für ein Land insgesamt. Selbst bei den wenigen befragten Organisationen ergab sich häufig ein sehr heterogenes Bild.

Die Einschätzung der Bekanntheit hing jeweils davon ab, wer sich zu einem Interview bereit erklärte. In Nordeuropa handelte es sich bei den Befragten häufiger um größere nationale Arbeitgeberorganisationen bzw. um größere multinationale Arbeitgeber oder größere Gewerkschaften als in Süd-, Mittel- oder Osteuropa. Der Bekanntheitsgrad spiegelte auch die Verantwortungsebene der jeweiligen Befragten wider. Im Allgemeinen stieg die Bekanntheit von Antidiskriminierungsgesetzen mit dem Rang in der

Abbildung 2: Bekanntheitsgrad und Reaktionen auf die Rassengleichbehandlungsrichtlinie auf einer 3-Punkte-Skala (1 = geringe Bekanntheit; 3 = hohe Bekanntheit), nach Organisation und Ländern



Quelle: FRA, 2010

Hierarchie und der Dauer der ausgeübten Tätigkeit. Und je mehr Angehörige einer ethnischen Minderheit oder Wanderarbeitnehmer im jeweiligen Unternehmen oder Sektor beschäftigt waren, desto wahrscheinlicher war es, dass der Arbeitgeber oder die Gewerkschaft sich ernsthaft um Antidiskriminierungspraktiken bemühten.²⁷

Der Nutzen dieser Einschätzungen liegt also nicht darin, dass sie statistische Wahrheiten über die jeweiligen Länder zum Ausdruck bringen, sondern darin, dass sie einen Vergleich der von den befragten Sozialpartnern geäußerten Meinungen und Erfahrungen ermöglichen. **Mit diesen Einschränkungen lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen: Die Werte für den Bekanntheitsgrad scheinen generell in den meisten EU-15-Mitgliedstaaten höher als in den meisten EU-12-Mitgliedstaaten und bei den Befragten aus den Gewerkschaften höher als bei den Befragten aus dem Kreis der Arbeitgeber zu sein.**

Bekanntheitsgrad bei den Sozialpartnern

Was die Bekanntheit der Richtlinie und die Antidiskriminierungspraktiken betrifft, gibt es eine klare Trennung zwischen den EU-15-Mitgliedstaaten und

den EU-12-Mitgliedstaaten. Die Sozialpartner aus den alten Mitgliedstaaten sind schon länger und intensiver mit den sozialen Prozessen und Bestimmungen auf EU-Ebene befasst als die neuen Mitgliedstaaten.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen waren Spitzenvertreter der Sozialpartnerorganisationen in den EU-15-Mitgliedstaaten formal in die Prozesse eingebunden, die dazu führten, dass die Richtlinie über die Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verabschiedet wurde. Die meisten konsultierten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie verschiedene Interessengruppen. In vielen dieser Länder erhalten NRO, die Diskriminierung bekämpfen, schon jahrelang öffentliche Mittel.

Für die Interviews wurden außerdem Stelleninhaber mit Zuständigkeiten im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft ausgewählt, und solche Stellen finden sich eher in etablierten Arbeitgeberorganisationen und größeren Unternehmen, die wiederum eher in den EU-15-Mitgliedstaaten anzutreffen sind. Außerdem handelt es sich bei den meisten Ländern, die schon vor 1975 Mitglied der EU waren, um Länder, in denen es zwischen 1950 und 1980 zu einer beträchtlichen EU-internen Migration von im Ausland geborenen Arbeitskräften kam,

Abbildung 3: Vergleich des Bekanntheitsgrads bei Gewerkschaften und Arbeitgebern, nach Ländern



Quelle: FRA, 2010

²⁷ Die befragten österreichischen Arbeitgeber beispielsweise – um nur ein von dem nationalen Experten hervorgehobenes Beispiel zu nennen – scheinen sich des Problems der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft sehr bewusst zu sein und gezielt dagegen anzugehen. Dieses Ergebnis kann allerdings auch eher mit dem Auswahlverfahren des nationalen Experten als mit der Realität aller österreichischen Arbeitgeber zusammenhängen.

was dazu beitrug, dass das politische Bewusstsein für die Notwendigkeit integrativer Strategien geschärft wurde.

Bei den Sozialpartnern in den EU-12-Mitgliedstaaten war eine geringere Bekanntheit gepaart mit einer geringeren Reaktionsbereitschaft. Zum Teil ist dies Ausdruck ihrer noch sehr jungen EU-Mitgliedschaft, zugleich aber auch eines weniger ausgeprägten Verständnisses dafür, was Diskriminierung ist, bzw. einer Leugnung des Problems. In Estland, Litauen und Polen betrachteten z. B. einige der Befragten die Antidiskriminierungsrichtlinien und die Beschwerdemechanismen als irrelevante und überflüssige Instrumente, die der Westen den neuen Mitgliedern im Zuge des Beitrittsprozesses auferlegt habe. Auf Gewerkschafts- wie auf Arbeitgeberseite beurteilten die Befragten solche Antidiskriminierungsvorschriften als Teil eines „westeuropäischen Pakets“ „exotischer“ Probleme, zu denen die Frage der sexuellen Ausrichtung zähle, die in diesen Ländern eine nebensächliche Rolle spiele.

Die mangelnde Bekanntheit der Antidiskriminierungsvorschriften hat auch mit der geringeren Größe der meisten Unternehmen in Europa zu tun. Der maltesische Arbeitgeberverband formulierte diese offenkundige Tatsache folgendermaßen: *„Die weitaus meisten Unternehmen in Malta sind KMU, die gar keinen Personalverantwortlichen haben und über dieses Thema nicht Bescheid wissen.“*

Unterschiede des Bekanntheitsgrads bei den Sozialpartnern

Nach der Einschätzung der nationalen Experten sind Bekanntheitsgrad und Reaktionsbereitschaft bei den Gewerkschaften tendenziell etwas höher als bei den Arbeitgebern. Abbildung 3 zeigt die Unterschiede in der Einschätzung der Sozialpartner.

In jenen Ländern, in denen die Gewerkschaften von den Interviewern als bewusster und reaktionsbereiter eingeschätzt wurden als die Arbeitgeber im selben Land, befinden sich die Werte im positiven Bereich. In Frankreich und Zypern waren diese Einschätzungen bei den befragten Gewerkschaften deutlich positiver. Wie in den folgenden Kapiteln dargestellt, war es bei den Befragten aus den Gewerkschaften wahrscheinlicher, dass sie unmittelbare Erfahrungen im Umgang mit der Richtlinie und mit dem Problem der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft hatten.

Andererseits wurden in fünf Ländern, nämlich in Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, der Slowakei, und der Tschechischen Republik, die befragten Arbeitgeber von den nationalen Experten als bewusster und reaktionsbereiter als die Gewerkschaften eingeschätzt.

In Lettland, Litauen, Polen und Schweden gab es den Interviewern zufolge keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich des Bewusstseins unter den Sozialpartnern.

2 Bewusstsein und Reaktionen der Arbeitgeber

Dieses Kapitel ist in drei Hauptabschnitte untergliedert. Zunächst werden allgemeine Fragen diskutiert, mit denen europäische Arbeitgeber (Arbeitgeberorganisationen als auch einzelne Unternehmen) bei der Einführung von Antidiskriminierungsstrategien konfrontiert sind, und es wird untersucht, welchen Belastungen einige von ihnen in der gegenwärtigen Krise ausgesetzt sind. Danach werden die Ansichten und Meinungen der Arbeitgeber zu den Auswirkungen der Richtlinie auf die Gesellschaft und die Arbeitsbeziehungen im Allgemeinen dargestellt. Abschließend wird erläutert, welche Veränderungen bezüglich Strategien und Praktiken stattgefunden haben, wobei zwischen Veränderungen, die unmittelbar auf die Richtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht zurückzuführen sind, und indirekt zustande gekommenen Veränderungen unterschieden wird.

Bewährte Verfahren

In einer 2005 von der Europäischen Kommission veröffentlichten Studie zur umfassenderen Agenda der Vielfalt in Europa heißt es: „[...] kann aber davon ausgegangen werden, dass die neuen EU-Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung einen erheblichen Einfluss auf die Förderung derartiger Maßnahmen gehabt haben“²⁸. Zu den bereits vorhandenen bewährten Verfahren, bei denen größere Unternehmen in den Einzelstaaten und transnationale Unternehmen oftmals eine Vorreiterrolle spielten, gehörten:

- Audits zur Gleichbehandlung und Erhebungen, die es ermöglichen, die erzielten (bzw. nicht erzielten) Fortschritte in Bezug auf den Anteil der Minderheiten angehörenden Arbeitskräfte (bzw. der Staatsangehörigen aus Übersee und deren Nachkommen) in der Organisation, ihre Verteilung in Bezug auf Status und Beschäftigung und ihre Durchschnittsgehälter und Arbeitszeiten zu ermitteln.
- Einführung einer Organisationscharta bzw. eines Kodex der besten Antidiskriminierungspraxis.
- Vorkehrungen zur Unterstützung von Wanderarbeitnehmern, um eine wirkliche Gleichstellung zu erreichen, wie z. B. rascher Zugang zu Bankdienstleistungen; das Recht auf längere Urlaubszeiten, damit sie ebenso wie einheimische Staatsangehörigen ohne Schwierigkeiten eine bestimmte Zeit bei ihren Familien sein können; das Recht auf Informationen in ihrer eigenen Sprache;

²⁸ Europäische Kommission (2005), *Geschäftsnutzen von Vielfalt: Bewährte Verfahren am Arbeitsplatz*, S. 17.

Sprachkurse bzw. sonstige Weiterbildung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen.

In dieser Studie aus dem Jahr 2005 wurde jedoch auch ermittelt, dass in den mittel- und osteuropäischen sowie den südeuropäischen Mitgliedstaaten kaum positive Schritte festzustellen waren. Die Studie gelangte zu der Schlussfolgerung, dass in diesen Ländern und im übrigen Europa bei vielen kleinen und mittleren Arbeitgebern wenig Verständnis und Bereitschaft zur Einführung von Initiativen der Organisationen zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse vorhanden ist.

Eine 2008 veröffentlichte Folgestudie gelangte – in den Worten des EU-Kommissionsmitglieds – zu dem Schluss, dass zwar „mehr Unternehmen wirksame und effiziente Strategien für das Diversity Management entwickelt haben, ... wir aber auch zugeben müssen, dass es immer noch eine gewisse Zurückhaltung gibt und dass viele Unternehmen – unabhängig von ihrer Größe und ihrem Firmensitz – noch einen langen Weg vor sich haben.“²⁹

2.1. Problematik der Diskriminierung

In der 2008 veröffentlichten Studie *Vielfalt in Europa: Die Reise geht weiter* der GD Beschäftigung wurde festgestellt, dass die KMU in den zwölf neuen Mitgliedstaaten in der gegenwärtig unsicheren wirtschaftlichen Situation größere Schwierigkeiten bei der Entwicklung von Strategien für Vielfalt haben. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass „Chartas der Vielfalt“ Ausgangspunkte auf dem Weg zu vollwertigen Strategien für Vielfalt sein können; doch von den an der Studie beteiligten Unternehmen hielten etwa gleich viele solche Chartas für nützlich bzw. für nutzlos.³⁰

Der vorliegende Bericht für die FRA unterscheidet sich in zweierlei Hinsicht von den 2005 und 2008 von der GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit in Auftrag gegebenen Berichten über die Verfahren der Unternehmen zur Förderung der Vielfalt. Erstens berücksichtigt er die Reaktionen der Arbeitgeber als auch der Gewerkschaften. Zweitens liegt sein Schwerpunkt auf Verhaltensänderungen in Bezug auf nur einen Aspekt der „Vielfalt“ – der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, d. h. auf dem wohl heikelsten und politischsten Aspekt.

²⁹ Europäische Kommission (2008), *Vielfalt in Europa: Die Reise geht weiter – Vorteile für Unternehmen, Perspektiven und bewährte Verfahren*, S. 4.

³⁰ *Ibid.*, S. 24 und 15.

Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und nationale Rechtsvorschriften

Aus Sicht der Befragten ist der Zusammenhang zwischen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie und den nationalen Rechtsvorschriften zu ihrer Umsetzung oft nicht sehr klar.

„Die Rechtsvorschriften zur Diskriminierung – auch wenn ich betonen muss, dass ich die nationalen Richtlinien besser kenne als die europäischen – wurden und werden definitiv verbessert. Die Richtlinien auf europäischer Ebene sollen die allgemeinen Leitlinien vorgeben, an die sich die Länder zu halten haben; sie verpflichten die Länder, die Standards einzuhalten . . . Ich bin sicher, die europäischen [Rechtsvorschriften] haben die italienischen in irgendeiner Form beeinflusst.“

Wirtschaftskrise

Ein weiterer Faktor, der erheblichen Einfluss darauf hat, ob Arbeitgeberorganisationen und Unternehmen der gezielten Umsetzung der Richtlinie in ihren Strategien und Verfahren Vorrang geben, ist die Wirtschaftslage. Mehrere Befragte gaben an, dass die 2008 ausgelöste Wirtschaftskrise erheblichen Einfluss auf Personalbeschaffung und Personalabbau habe.

Im kleinsten Mitgliedstaat der EU sagte die befragte Person vom maltesischen Hotel- und Gaststättenverband, „... mit der Rezession sieht es für die Rassengleichheit nicht sehr gut aus“; Die Buchungen im Tourismus sind offensichtlich im Vergleich zu früheren Jahren zurückgegangen. Deshalb meinte der Befragte: „Wenn die Rezession anhält, wird es [für die Migranten, die Arbeit gefunden haben] Probleme geben, denn sie werden als erste gehen müssen.“

Ähnlich äußerte sich in Ungarn die befragte Person der Shell AG: „In der [gegenwärtigen] Krisensituation werden die Angehörigen benachteiligter Gruppen wahrscheinlich eher entlassen.“

Auch eine befragte Person vom litauischen Verband der Kleinunternehmen (LVDK) äußerte sich in diesem Sinne. In der Krise kämen die nationalen, kulturellen, religiösen und ethnischen Präferenzen der Arbeitgeber stärker zum Tragen:

„Als es mit unserer Wirtschaft bergauf ging und wir Arbeitskräfte brauchten, interessierten sich die meisten Arbeitgeber nicht für die Nationalität oder die Hautfarbe ihrer Arbeitnehmer. Jetzt, in der veränderten Situation, würden wir uns wahrscheinlich für andere Arbeitskräfte entscheiden. Ich glaube, wir ziehen unsere Landsleute vor, weil sie dieselbe Religion, Kultur und Mentalität haben wie wir. Sie stehen uns einfach näher als Menschen aus China.“

Im Vereinigten Königreich erklärte ein Vertreter der Arbeitgeber aus der Arbeits- und Pensionsabteilung (*Department of Work and Pensions*), das für Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsuchende zuständig ist, der zunehmende Arbeitsanfall in der Krise sei ein Zeichen dafür, dass „jetzt nicht die Zeit ist, Schulungen zum Thema Gleichbehandlung verbindlich vorzuschreiben.“

Auch die befragte Person vom lettischen Arbeitgeberverband (LDDK) war der Meinung, dass gegenwärtig eine schwierige Phase durchlaufen werde:

„In Zeiten der Wirtschaftskrise neigen die Arbeitgeber vielleicht eher zu Diskriminierung. Das richtet sich dann möglicherweise gegen russischsprachige Arbeitnehmer, deren Lettisch nicht flüssig ist, z. B. wenn ein Arbeitgeber Personal abbauen und sich zwischen einem Lettisch sprechenden und einem Russisch sprechenden Kandidaten entscheiden muss.“

Die befragte Person wies aber auch darauf hin, dass die Richtlinie und die umgesetzten Antidiskriminierungsvorschriften „als Waffe gegen Arbeitgeber eingesetzt“ werden könnten, um die Wahrscheinlichkeit von Diskriminierung zu verringern.

Einige Arbeitgeber hielten jedoch trotz der Krise daran fest, dass Maßnahmen gegen Diskriminierung eine wichtige Aufgabe seien. Eine befragte Person der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft in Österreich glaubte nicht an einen Rückschlag. „Das Bundesgesetz über die Gleichbehandlung ist sehr gut verankert – wie eine Kollektivvereinbarung oder das Arbeitnehmergesetz.“

In Frankreich unterstrich der Befragte vom Verband der klein- und mittelständischen Unternehmen (CGPME) in der Region Paris den wirtschaftlichen Nutzen der Strategien gegen Diskriminierung und einer weitsichtigen Einstellungspolitik:

„In Zeiten der Krise müssen die Unternehmen wissen, wie sie sich auf die Zeit danach vorbereiten, indem sie unter Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund, die Männer und Frauen, junge und ältere, suchen, die unterschiedliche Talente haben. In Krisenzeiten können sich kleine und mittlere Unternehmen weiterentwickeln und die Talente finden, die sie brauchen.“

2.2. Die Auswirkungen der Richtlinie

Die Auswirkungen der Richtlinie wurden von den Arbeitgebern sehr unterschiedlich bewertet. Die Antworten auf die Frage nach der Wirksamkeit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie und den zu ihrer Umsetzung angenommenen nationalen Rechtsvorschriften (im Folgenden „die Richtlinie“) lassen sich in vier Kategorien einteilen:

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 *Diversity-Audits*, 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*. 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 Arbeitgeberorganisationen war der Meinung, dass die Richtlinie wenig bis keine Veränderungen herbeigeführt hätte und betrachtete die Richtlinie als nachträgliche Anerkennung einer neuen Realität. Laut dieser Gruppe hatten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, wie beispielsweise verstärkte Migration, einen größeren Beitrag in der Änderung von Einstellungspraktiken zugunsten von Antidiskriminierungsmaßnahmen geleistet, als die Richtlinie selbst. 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 erkannten, dass die bereits vorhandenen Verfahren und Gesetze bzw. die Verfassung ihres Landes Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft verbiete. Die Richtlinie hatte ihrer Auffassung nach also geringe oder keine Auswirkungen.

Negative Reaktionen auf die Richtlinie

Kritik an der Rassengleichbehandlungsrichtlinie kam von einigen Arbeitgebern, die Widerstand gegen jede Form von rechtsverbindlichen Instrumenten äußerten, die die unternehmerische Freiheit beeinträchtigen könnten. Darüber hinaus glaubten einige Arbeitgeberorganisationen nicht, dass bestimmte Einstellungen und Verhaltensweisen in diesem Bereich beeinflusst werden könnten. Andere wiederum empfanden die Richtlinie als **unnötige Belastung**, die zusätzliche Kosten und Verwaltungsaufwand verursacht, im Besonderen die Bestimmung zur Beweislast.

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 zwölf neuen Mitgliedstaaten der EU (EU-12), die der Europäischen Union in 2004 und 2007 beigetreten waren. Einige Befragte auf Gewerkschafts- wie auf Arbeitgeberseite beurteilten die Antidiskriminierungsgesetze als Teil eines „westeuropäischen Pakets“ „exotischer“ Angelegenheiten, das ihren Ländern im Zuge der Beitrittsverhandlungen auferlegt worden sei. Andere wiederum stritten einfach ab, dass es in ihren Ländern ethnische Diskriminierung gebe. Diese Meinung wurde vor allem im Zusammenhang mit der Roma-Bevölkerung geäußert, wobei viele Arbeitgeber deren schlechte Stellung auf dem Arbeitsmarkt bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen zuschrieben und es als „natürlich“ ansahen, dass Roma einen unterschiedlichen sozialen Status haben. Einige wiederum vertraten den Standpunkt, dass die Anwendung der Richtlinie und sich daraus ergebende Veränderungen eine Frage der Zeit seien und dass die neuen Mitgliedstaaten Zeit bräuchten, um „aufzuholen“.

2.2.1. Positive Auswirkungen der Richtlinie

Viele Arbeitgeber kannten die Rechtsvorschriften gut und äußerten sich sehr positiv über ihre Auswirkungen. Ein Befragter von Carrefour Belgien meinte: *„Das Gesetz kann eine Ermutigung sein . . . Die Leute setzen sich damit auseinander, das Unternehmen stellt Mittel zur Verfügung, um etwas zu erreichen, und dafür braucht es Anreize von offizieller Seite.“*

Diese Ansicht bestätigte auch der befragte Vertreter der finnischen Stadt Jyväskylä. Er meinte, das neue Gesetz sei nicht nur *„sehr wichtig, weil es zeigt, dass es sich um wichtige Themen handelt, (sondern) auch, weil es ein Instrument an die Hand gibt, um die Personalbeschaffung weiterzuentwickeln. Mit dem neuen Gesetz wird anerkannt, dass ethnische Diskriminierung ein Thema ist, das wirklich berücksichtigt werden sollte.“*

Als Befragter aus dem öffentlichen Sektor war auch ein Vertreter der Stadt Wien, des größten Arbeitgebers in Österreich, der Meinung, dass die Rassengleichbehandlungsrichtlinie eine wichtige Unterstützung für das *Diversity Management* darstelle. *„Wir brauchen einen rechtlichen Rahmen, um unseren Aufgaben im Bereich der Integration und Vielfalt gerecht zu werden, ein Grundlagendokument, in dem festgelegt ist, dass Diskriminierung verboten ist.“* Der befragte Vertreter der Shell Austria vertrat dieselbe Auffassung. Die Rassengleichbehandlungsrichtlinie sei ein positiver Schritt und ein wichtiges Rechtsinstrument für Personalmanager, die generell gegen Diskriminierung und Belästigung vorgehen wollen. *„Ein Verhalten, das bislang als Kavaliersdelikt betrachtet wurde, ist nun ein Delikt, das verfolgt werden muss.“*

Die Rechtsvorschriften werden als ein Instrument betrachtet, das der Sensibilisierung dient. Der befragte Vertreter der 850 Mitglieder starken größten Arbeitgeberorganisation der Niederlande war der Meinung, dass die Rechtsvorschriften die Unternehmen dazu ermutigen, gezielter gegen Diskriminierung vorzugehen. *„Arbeitgeber, die nichts wussten oder nichts wissen wollten, sind nun wahrscheinlich stärker sensibilisiert.“*

In der österreichischen Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft herrschte beinahe ungeteilter Optimismus: *„Seit der Anwendung der Rechtsvorschriften im Jahr 2004 haben sich die Verfahren der Unternehmen im Bereich der Personalbeschaffung erheblich verbessert, und sie richten sich mehr und mehr nach den Grundsätzen der Gleichbehandlung. Dazu beigetragen haben zusätzliche Weiterbildungsmaßnahmen sowie gesellschaftliche Entwicklungen und zunehmende Erfahrungen mit der Globalisierung.“* Ein weiterer österreichischer Befragter von der Wiener Stadtverwaltung äußerte sich nuancierter:

„Es war ein wichtiger Schritt, eine entscheidende Voraussetzung, um Menschen gegen Diskriminierung zu schützen, doch

die Umsetzung in die Praxis ist sehr kompliziert. Es ist nicht klar genug, wohin sich jemand wenden soll, der sich diskriminiert fühlt, und was passiert, nachdem dieser getan wurde. In der Theorie ist der rechtliche Schutz vorhanden, aber funktioniert er auch in der Praxis?“

In Schweden meinte der Vertreter des Verbands der Bauindustrie:

„Am wichtigsten ist eine öffentliche Debatte über Diskriminierung. Die EU-Rassengleichbehandlungsrichtlinie und die schwedischen Rechtsvorschriften haben zu einer verstärkten öffentlichen Debatte und zur Sensibilisierung für die Thematik beigetragen.“

Auch in Deutschland betrachtete die Deutsche Post, bei der viele nicht in Deutschland geborene Personen und Personen mit Migrationshintergrund beschäftigt sind, die Rassengleichbehandlungsrichtlinie und andere Gesetze gegen Diskriminierung als hilfreich. Ihr Vertreter meinte dazu:

„Das ist ein Kampf um Talente . . . Sicher haben Sie schon davon gehört. Die Arbeitgeber müssen offener sein, damit sie Zugang zu mehr Potenzial, unterschiedlichen Formen von Potenzial und neuem Potenzial haben.“

Auch der deutsche Automobilhersteller BMW begrüßte die Richtlinie. Er betrachtete sie nicht als *„zu bürokratisch“* und hielt es auch nicht für problematisch,

„dass die Beweislast nun beim Arbeitgeber liegt . . . Wenn sich ein Arbeitnehmer beschwert hat, haben wir uns schon immer an den Manager gewandt und ihn aufgefordert zu beweisen, dass er sich nicht diskriminierend verhalten hat.“

Durch die Richtlinie zu einer Überprüfung ihrer Praxis ermutigt, haben vor allem die multinationalen Unternehmen Strategien eingeführt, die detaillierte Regelungen und Verfahren zur Umsetzung der Gleichbehandlung enthalten. In der Slowakei bestätigte der Vertreter von US Steel Košice, dass das Unternehmen 2003-2004 an Konsultationen mit der Regierung über die nationalen Antidiskriminierungsgesetze beteiligt war. Er war der Meinung:

„In der Gesellschaft kann das Bewusstsein für Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft leichter geschaffen werden, wenn es durch Antidiskriminierungsgesetze unterstützt wird.“

Bedeutung eines verbindlichen Rechtsrahmens

Welchen Unterschied macht es, ob ein rechtlicher Rahmen existiert oder nicht? Arbeitgeber können aus risikoscheuen und risikobereiten Kulturen kommen. Die Stellungnahme des dänischen Arbeitgeberverbands veranschaulicht den ersten Ansatz: *„Arbeitgeber sind im Allgemeinen Menschen, die sich an das Gesetz halten. Wenn Rechtsvorschriften vorhanden sind, d. h. wenn jemand im Fall eines Verstoßes gegen die Vorschriften eine hohe Entschädigung erhält, dann ist das etwas, worüber die Arbeitgeber informiert sind. Die Gesetze sind sinnvoll, auch wenn wir nicht einmal 100 Fälle haben.“*

Ein niederländischer Arbeitgeber erklärte folgendermaßen, warum sich sein Unternehmen „an die Regeln hält“: *„Wir sind eine in der Gesellschaft deutlich sichtbare Organisation. Wenn wir etwas falsch machen, fällt das sofort auf uns zurück.“* Deshalb versicherte er: *„Die Vorschriften zum rechtlichen Status aller Beschäftigten und die Inhalte der Richtlinie werden in unsere Beschäftigungsbedingungen übernommen und in unsere Strategien integriert. Wenn wir davon sprechen, die Beschäftigten in jeder Hinsicht, in unserem Verhalten ihnen gegenüber oder auch bei den Einstellungsverfahren, so neutral wie möglich zu behandeln, dann meine ich, dass die Kodizes, die sich aus den Vorschriften ergeben, in die Unternehmenspolitik integriert wurden und in unserem Bewusstsein fest verankert sind.“*

Der Vertreter des irischen Verbands der Bauindustrie war der Meinung, dass durch die Einrichtung eines „Forums, in dem Menschen sich für ihre Rechte einsetzen“, klar geworden sei, dass die Arbeitgeber noch eine Menge lernen müssen.

Der Vertreter der Arbeits- und Pensionsabteilung im Vereinigten Königreich beurteilte die Rechtsvorschriften als hilfreich, da sie die Aufmerksamkeit der Arbeitgeber auf die Notwendigkeit lenken, sich aktiv gegen Diskriminierung einzusetzen und das Problem nicht länger beiseite zu schieben: *„Die Menschen halten inne, überlegen und entscheiden, was zu tun ist. Man kann nicht mehr einfach sagen: „Es ist halt so [...]“.*

Symbolischer Wert

Viele Arbeitgeber sind der Meinung, dass die Gesetze einen positiven „symbolischen Wert“ (Dänischer Verband der Bauindustrie) hätten, auch wenn die tatsächlichen Veränderungen nicht so greifbar seien. Ein Vertreter des Arbeitgeberverbands in Brüssel (*Brussels Enterprises Commerce and Industry, BECI*) meinte: *„Die europäischen und die nationalen*

Rechtsvorschriften haben das bereits Vorhandene bestätigt. Das Gesetz ist der Wirklichkeit gefolgt. Es hat nicht die Initialzündung gegeben, aber es hat das bereits Begonnene legitimiert.“ Und er ergänzte: *„Gesetze können nur das tun, was mit ihnen eben möglich ist. Sie sind nicht dazu da, eine Gesellschaft zu organisieren, sondern können nur dazu beitragen, dass sie nicht entgleist.“*

Der schwedische Vertreter der Bauindustrie konkretisierte dies: *„Die EU-Richtlinie hat dazu beigetragen, die öffentliche Debatte über Diskriminierung zu fördern, und dies wiederum hat dafür gesorgt, dass das Problem stärker ins Bewusstsein gerückt ist und dass man mehr darüber weiß.“* Der große schwedische Arbeitgeber der Krankenhäuser in Uppsala räumte ein, es sei nicht einfach, einen kausalen Zusammenhang zwischen gesetzlichen Vorgaben und Praxis nachzuweisen: *„Es ist schwierig, etwas über die konkreten Auswirkungen der EU-Richtlinie und der schwedischen Rechtsvorschriften zu sagen. Andererseits hat alles seinen Grund. Wahrscheinlich entsprechen die Rechtsvorschriften dem allgemeinen Bewusstsein.“* Der schwedische Arbeitgebervertreter von der Universität Uppsala meinte, Veränderungen gebe es häufig in Bezug auf die Motivation: *„Die gesetzlichen Vorschriften haben die Arbeitgeber auch dazu angeregt, Maßnahmen gegen Diskriminierung auf den Weg zu bringen.“*

Der Vertreter des Türenherstellers Tehni Pantelos betrachtete die Richtlinie als einen Beitrag zu einer generellen Verbesserung in den letzten Jahren. Er argumentierte:

„Es gibt in diesem Bereich allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen, d. h. wir fühlen uns als Nation nicht mehr so isoliert, sondern sehen uns als Angehörige einer größeren europäischen Gemeinschaft ... Künftige Generationen werden über Europa und nicht über einzelne Nationen reden ... Herkules und Theseus werden Helden der Europäer und nicht nur der Griechen sein.“

In Ländern, in denen es schon vor der Rassengleichbehandlungsrichtlinie Gesetze gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft gab, war es weniger wahrscheinlich, dass es nach der Umsetzung der Richtlinie zu deutlichen Veränderungen kam. Dennoch war man sich der Richtlinie oft in hohem Maße bewusst, und in einigen Fällen wurden ihre Auswirkungen auch ausdrücklich anerkannt. So meinte z. B. im Vereinigten Königreich der Vertreter der British Telecom (BT), durch die zur Umsetzung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie erlassenen Rechtsvorschriften seien *„die im Vereinigten Königreich bereits vorhandenen Bestimmungen“* präziser gefasst und ergänzt worden. *„Zu wirklich großen Veränderungen haben sie im Vereinigten Königreich nicht geführt.“* Dennoch hielt er die Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse für wichtig:

„Durch sie wurde der Arbeitnehmerschutz ausgeweitet, und zwar in Form individueller Schutzrechte. Wie die Bestimmungen in diesem Land funktionieren, hängt davon ab, wie der Einzelne seine Rechte wahrnimmt, und ob er bereit ist, seine Rechte gegen den Arbeitgeber notfalls vor Gericht geltend zu machen. Der Rechtsrahmen sieht diese Möglichkeit jedenfalls als letztes Mittel vor.“

Die befragte slowakische Person, die den multinationalen Konzern MOL Group vertritt, befürwortete die Antidiskriminierungsgesetze ebenfalls, auch wenn sich der rechtliche Rahmen dadurch nicht wesentlich veränderte:

„Wir hatten schon lange vor der Umsetzung der EU-Richtlinie relativ gute Antidiskriminierungsgesetze in der Slowakei. Deshalb erforderte die Annahme der Richtlinie keine besonders großen Änderungen des Arbeitsrechts des Landes.“

Gleichwohl erstellte die MOL Group einen Ethik-Kodex, um der Rassengleichbehandlungsrichtlinie Rechnung zu tragen. Seine zweite Auflage wurde vor kurzem herausgegeben und an alle Belegschaftsmitglieder verteilt. Die Vorgaben sind klar formuliert:

„Als Mitarbeiter der MOL Group ist es Ihnen untersagt, einen anderen aufgrund seines Geschlechts, seines Personenstands, seines Alters, seiner ethnischen Herkunft, seiner Hautfarbe, seiner politischen Überzeugung, einer Behinderung, seiner Religion oder seiner sexuellen Orientierung zu diskriminieren.“

Notwendiger Ausbau von Kapazitäten

Einige Arbeitgeber, die die Rassengleichbehandlungsrichtlinie unterstützten, waren der Meinung, dass sich die Verfahren ihres Landes im Lauf der Zeit automatisch an die EU-Standards angleichen würden. Die bulgarische Industrie- und Handelskammer (BCCI), eine ehemals staatliche Institution, ist inzwischen eine landesweit repräsentative Arbeitgeberorganisation mit etwa 10 000 kleinen und großen Mitgliedsunternehmen. Die befragte Person kannte das Gesetz über den Schutz vor Diskriminierung und meinte:

„Am Arbeitsplatz sind Vorschriften gegen Diskriminierung absolut notwendig. Solche Vorschriften werden überall in Europa und in den USA eingeführt und angewandt. Sie dienen dem Schutz des Einzelnen ... und sind Ausdruck des Grundgedankens des Schutzes der Menschenrechte.“

Trotz der positiven Einstellung den neuen Rechtsvorschriften gegenüber gab es in Bulgarien ein Problem aufgrund der mangelnden Erfahrungen. Der Befragte fügte hinzu:

„Allerdings gibt es noch nicht genug Erfahrungen mit der Anwendung dieser Rechtsvorschriften. Es ist wichtig,

dass entsprechende Nachweise gesammelt werden und dass ausreichende finanzielle Sanktionen zur Verfügung stehen. Es muss eine Geschichte dieses Gesetzes entwickelt werden, aus der seine Anwendung für alle Betroffenen klar hervorgeht. Wir haben in Bulgarien keine Tradition in Bezug auf die Anwendung solcher Gesetze. Ich gehe jedoch davon aus, dass die Dinge im Lauf der Zeit geregelt und diese Rechtsvorschriften in Bulgarien angewandt werden.“

Die BCCI hat keine Mitgliederschulungen zur Richtlinie organisiert, vertritt aber die Auffassung, dass es vielleicht angemessen wäre, wenn jeder Arbeitgeber einmal jährlich eine zusammenfassende Darstellung seiner Personalpolitik unter dem Aspekt der Antidiskriminierungsvorschriften und der Rechte der Belegschaft vorlegen würde.

2.2.2. Geringe oder keine Auswirkungen der Richtlinie

Verschiedene Befragte auf Seiten der Arbeitgeber, darunter auch viele mit guter Kenntnis der Rechtsvorschriften, waren der Meinung, für sie habe die Rassengleichbehandlungsrichtlinie keinen Unterschied gemacht, da sie auch vorher schon Antirassismus-Maßnahmen eingeführt hätten. Der österreichische Vertreter des multinationalen Konzerns TNT Logistics erklärte:

„Die Umsetzung der Richtlinien in Österreich hat für TNT und vor allem für die Unternehmenspolitik der Vielfalt gegen Diskriminierung keine Veränderungen mit sich gebracht, weil wir das Diversity Management schon seit 1998 als Schlüsselfaktor für den Erfolg des Unternehmens betrachten.“

Eine befragte Person eines großen niederländischen Unternehmens erklärte: *„Die Notwendigkeit einer Politik gegen Diskriminierung und für Vielfalt ist uns schon seit 1988 bewusst. Daran hat sich durch die Richtlinie nicht viel geändert.“*

In verschiedenen Ländern wurde auch die Meinung geäußert, dass die nationalen Rechtsvorschriften bereits ausreichende Bestimmungen gegen Rassismus enthielten. In Finnland kommentierte die *Confederation of Finnish Industries* (EK): *„Tatsächlich war Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt schon vor der Gleichbehandlungsrichtlinie verboten. Den Arbeitnehmern und der Öffentlichkeit insgesamt ist deshalb schon weitgehend bewusst, dass Arbeitnehmer nicht aus Gründen der ethnischen Herkunft diskriminiert werden dürfen.“*

In Deutschland vertritt der Spitzenverband der Arbeitgeberverbände BDA, der alle Branchen der gewerblichen Wirtschaft vertritt, die Auffassung, dass Artikel 3 des Grundgesetzes bereits alle Formen der Diskriminierung verbietet. Mehr sei nicht erforderlich. Auch in Dänemark war die

befragte Person der lokalen Verwaltung der Meinung, dass die Richtlinie nicht gebraucht werde. *„In der dänischen Verfassung ist festgelegt, dass Diskriminierung aufgrund der Religion, der politischen Überzeugungen und der Abstammung verboten ist.“*

Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

Als weiteren Grund dafür, dass die Richtlinie keine eindeutig greifbaren Auswirkungen habe, gaben verschiedene Arbeitgeber an, Diskriminierung verbiete sich allein schon aus wirtschaftlichen Gründen. Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die eine verstärkte Zuwanderung erfordern, wurden als wichtigste Triebkraft für Antidiskriminierungsstrategien angesehen. Die Migrationsströme des letzten Jahrzehnts haben viele Arbeitgeber dazu veranlasst, inklusivere Strategien einzuführen, um gegen fremdenfeindliche Einstellungen und rassistische Praktiken in ihren Unternehmen anzugehen. Diese Bewertung der Richtlinie unter „stärker sensibilisierten“ Arbeitgebern brachte die befragte Person der lokalen Verwaltung in Dänemark mit folgender Anmerkung zum Ausdruck: *„Sie ist überflüssig.“*

Auch für den Hauptverband der finnischen Wirtschaft (*Finnish Confederation of Industries*) hängt die zunehmende Sensibilisierung für die Rechte ethnischer Minderheiten auf Gleichbehandlung eher mit der zunehmenden Zuwanderung als mit der Annahme der Richtlinie zusammen. Das *State Employers Office* (VTML) in Finnland berichtete ebenfalls, dass die *„EU-Rassengleichbehandlungsrichtlinie und das Gleichbehandlungsgesetz nicht zu wesentlichen Änderungen der Beschäftigungspolitik und -praxis der Zentralregierung geführt haben.“*

Qualifikationen der Arbeitskräfte

Der Verband der belgischen Einzelhändler erklärte: *„Gesetz spielt hierbei keine Rolle: die Veränderungen, die uns für die Vielfalt öffnen, werden vielmehr von der Notwendigkeit, die richtigen Arbeitskräfte zu bekommen, vorangetrieben.“* Für RailGourmet in Brüssel gab es seit der Gründung des Unternehmens 1994 *„eine natürliche Entwicklung in Richtung einer multikulturellen Beschäftigungspolitik.“*

Auch für den irischen Hotelverband waren die Haupttriebkraft *„die Marktkräfte und die Tatsache, dass wir die Leute gebraucht haben.“* Derselben Meinung war die *Irish Business and Employers' Confederation*: *„Wichtiger sind die Veränderungen in der Gesellschaft: Arbeitgeber wollen generell die besten Arbeitskräfte und kümmern sich nicht darum, wo sie herkommen.“* Der Arbeitskräftemangel in Irland vor der Krise hat in gewisser Weise dazu geführt, dass *„Rasse kein Thema war“*.

Vierzig Prozent der 180 Beschäftigten des griechischen Matratzen- und Möbelherstellers Coco Mat sind Migranten oder Arbeitskräfte, die ethnischen Minderheiten angehören. Das Hauptwerk des

Unternehmens ist in Xanthi, einer Region mit einer ziemlich großen muslimischen Minderheit. Die befragte Person erklärte:

„Das Beschäftigungswachstum war nicht geplant, doch das Unternehmen erhielt viele Bewerbungen von Angehörigen der Minderheit. Es ist ein Grundprinzip des Unternehmens, auf die Kompetenzen und den Bildungshintergrund der Bewerber zu achten und nicht auf äußere Merkmale wie Hautfarbe oder Rasse oder ethnische Herkunft.“

Auch der spanische Weinerzeuger Torres, der Arbeitskräfte aus vielen Ländern der EU sowie aus vielen afrikanischen und nordafrikanischen Ländern beschäftigt, gab an, dass sich durch die Rassengleichbehandlungsrichtlinie nichts geändert habe. Die befragte Person berichtete:

„Wir interessieren uns nur für die Qualifikationen der Arbeitskräfte, ihre Rasse, Religion und Herkunft ist uns egal ... Wir haben Verfahren zur Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung eingeführt, weil sich der Arbeitgeber dieser Problematik bewusst war.“

Ähnlich äußerte sich der Vertreter des sechstgrößten italienischen Nahrungsmittelherstellers Gruppo Veronesi: *„Wenn Menschen Seite an Seite arbeiten, finden Arbeitskräfte unterschiedlichster Herkunft Lösungen für ihre Probleme und klären ihre Meinungsverschiedenheiten ... auch ohne entsprechende Gesetze.“*

2.2.3. Negative Reaktionen auf die Richtlinie

Die Kritik der Arbeitgeber an der Rassengleichbehandlungsrichtlinie ging auf den Widerstand gegen jegliches bindende Rechtsinstrument zurück, das einen Eingriff in das freie Unternehmertum darstellen könnte. Es folgten zwei Hauptargumente:

- die **Regulierung** von Einstellungen und Verhaltensweisen in diesem Bereich sei **nicht möglich**;
- die Richtlinie sei eine **unnötige Belastung**, da sie zusätzliche Kosten und bürokratische Mehrarbeit für die Unternehmen bedeute.

Antidiskriminierendes Verhalten gesetzlich zu regeln, ist nicht möglich

Viele Arbeitgeber äußerten sich skeptisch – nicht zur Bedeutung der Gleichbehandlung ungeachtet der ethnischen Herkunft, sondern bezüglich der begrenzten Wirksamkeit von Rechtsvorschriften. Die befragte Person des Verbands der dänischen lokalen Behörden äußerte sich kritisch zu der Annahme, dass Gesetze Verhaltensweisen ändern könnten:

„Sie [die Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie] basieren auf dem naiven Gedanken, dass die Situation mit einem neuen Gesetz verändert werden könne ... Ich bin der Meinung, dass es ein Fehler ist, zu denken, man könne hierzu einfach Gesetze erlassen ... Durch gesetzliche Regelungen werden sich diese Probleme nicht lösen lassen.“

Dieser politische Einwand gegen die Verwendung gesetzlicher Regelungen als Versuch, diskriminierende Verhaltensweisen zu beeinflussen, wurde von mehreren Arbeitgebern vorgebracht. Die befragte Person des dänischen Bauunternehmerverbands argumentierte: *„Es ist schwierig, gesetzlich festzulegen, wie Einstellungen vorgenommen werden sollten. Es würde nichts Gutes dabei herauskommen. Es ist gut, dass es diese Gesetze gibt, weil sie ein Zeichen setzen, aber sie können nicht dazu dienen, die Leute zu überwachen.“*

Die befragte Person des dänischen Arbeitgeberverbandes *Danish Industries* äußerte eine umfassendere Kritik dahingehend, dass in Zeiten der aktuellen Wirtschaftskrise mit verbreiteten Entlassungen rationale Entscheidungen zugunsten der Weiterbeschäftigung der „besser Qualifizierten“ durch Antidiskriminierungsvorschriften verzerrt würden:

„Die Unternehmen empfinden es häufig so, dass sie die schlechter Qualifizierten nehmen müssen. Damit erhöhen die Gesetze den Schutz für die Beschäftigten, die unter die Schutz-Kriterien fallen, schaffen aber auch eine ziemlich verschwommene, unsichere Rechtslage für die Unternehmen und für Personen, die weder jung noch alt, weiß usw. sind.“

Die befragte Person des dänischen Arbeitgeberverbands ergänzte:

„Die Arbeitgeber sollten sich nur auf eine Sache konzentrieren, nämlich die am besten Qualifizierten einzustellen. Erklärungen, die Diskriminierung verhindern sollen, sind deshalb wenig sinnvoll. Was zählt, ist doch, dass man die besten Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt einkauft.“

Die interviewte Person des finnischen Handelsverbands äußerte die Besorgnis, dass die Arbeitgeber sich unangemessen unter Druck fühlten, weniger qualifizierte Arbeitskräfte zu halten, weil diese durch die Richtlinie geschützt sind:

„Es kann sich die Situation ergeben, dass die Finnen sagen, wir wurden von einer Entlassungswelle betroffen, die Einwanderer jedoch konnten ihre Arbeitsplätze behalten. Arbeitskräfte aus ethnischen Minderheiten sind sehr motiviert, wenn sie eine Arbeit gefunden haben, und die Wahrscheinlichkeit, dass sie eine Beschwerde wegen Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund ihrer ethnischen Herkunft einreichen, ist hoch.“

In Dänemark war eine befragte Person eines Arbeitgeberverbands, der DI, der Meinung:

„Wenn man sich auf Rasse und ethnische Herkunft konzentriert, denke ich nicht, dass sie [die Richtlinie und die entsprechenden Gesetze] etwas verändert hat, weil wir keine Beschwerden hatten und keine Beschwerden oder Untersuchungen von Unternehmen haben.“

Die interviewte Person der allgemeinen Arbeitgeberorganisation in den Niederlanden, AWWN, sagte:

„Ich denke, dass die Richtlinie keine großen Auswirkungen auf das Recht [auf Gleichbehandlung] hat. Und sie hat auch nicht das Bewusstsein verändert, da es sich bereits lange vorher verändert hat. Ich glaube nicht, dass es im Jahr 2000 immer noch Arbeitgeber gab, die dachten, es sei in Ordnung, wenn man nicht alle Leute gleich behandelt. Ich denke nicht, dass sich durch die Richtlinie das Bewusstsein groß verändert hat.“

Dieselbe Ansicht, dass nämlich Diskriminierung nicht durch Gesetze beseitigt werden kann, äußerte ein belgischer Arbeitgeberverband, der positive Maßnahmen ablehnte, wie sie die belgische Gleichbehandlungsstelle vorschlug. Der Verband der Brüsseler Handels- und Industrieunternehmen brachte gegen zwei Maßnahmen, die die belgische Gleichbehandlungsstelle vorschlug, folgende Argumente vor:

„Niemand glaubt an Einstellungstests oder anonyme Lebensläufe. [...] Es ändert nichts, wenn die zuständige Person nicht von vornherein der Meinung ist, dass sie alle gleich behandeln sollte.“

Stark kritisiert wurde die Richtlinie vor allem in Deutschland. Eine befragte Person einer großen deutschen Reinigungsfirma sagte:

„Sie wollen etwas regeln, dass sich nicht per Gesetz regeln lässt. Sie schränken die Freiheit der Leute ein. Ich denke nicht, dass ein solches Gesetz erforderlich ist, denn Diskriminierung ist etwas Immanentes, das nicht durch Gesetze verhindert werden kann.“

Gründe, die dafür angegeben wurden, dass die Richtlinie fehl am Platz sei

Der deutsche Arbeitgeberverband Gesamtmetall (Dachverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie), eine der wichtigsten Arbeitgeberorganisationen in Deutschland, war ebenfalls der Meinung, dass die Richtlinie zu weit gehe:

„Wenn die Beschäftigten untereinander diskutieren und fremdenfeindliche Argumente fallen, frage ich mich, warum der Arbeitgeber dafür verantwortlich gemacht werden sollte. Was können die Arbeitgeber dagegen tun? Ich halte es für völlig falsch, den Arbeitgeber für Dinge verantwortlich machen zu wollen, die zwischen den Beschäftigten geschehen.“

Eine befragte Person einer deutschen Reinigungsfirma war ebenfalls der Meinung, dass das Gesetz nicht durchgesetzt werden könne:

„Es ist ein Gesetz für Dummköpfe. Ich würde nie sagen ‚Ich will Sie nicht, weil Sie aus der Türkei stammen‘. Niemand würde das machen. Angenommen, es haben sich 20 weitere Personen mit demselben Profil für die Stelle beworben, dann wissen die das natürlich nicht, und ich würde es natürlich auch nicht publik machen, aber dann würde ich den auswählen, der mir gefällt. Ich denke nicht, dass man so etwas gesetzlich regeln kann. Ich bin ganz und gar gegen dieses Gesetz, gegen diese Art von Gesetzen.“

Unnötiges Gesetz

Die interviewte Person der Deutschen Bahn erinnerte daran: *„Wir waren der Meinung, dass das Gesetz nicht erforderlich ist, und zwar einerseits, weil schon viel in dieser Richtung auf freiwilliger Basis getan wurde, und andererseits, weil Deutschland tendenziell überreguliert ist.“* Auch die befragte Person der deutschen Gesamtmetall äußerte sich ziemlich offen:

„Es war nicht möglich, das Gesetz zu verhindern, weil die Richtlinie bereits in Kraft war und umgesetzt werden musste. Also konnte man nicht sagen: ‚Stoppt das Gesetz‘. Was man aber sagen konnte, war: ‚Beschränkt es auf das Notwendigste‘ ... In Deutschland war die Tendenz unter der rot-grünen Regierung, mehr umzusetzen als wirklich nötig ... Und wir sagten: ‚Tut, was Europa fordert, aber nicht mehr.“

Die beiden wichtigsten Arbeitgeberorganisationen leisteten außerdem beträchtlichen Widerstand gegen die Verabschiedung der Gleichbehandlungsgesetze (einschließlich der Rassengleichbehandlungsrichtlinie) im Jahr 2006. Der Bundesverband der Deutschen Industrie

(BDI) engagiert sich gegen Rassismus, ist aber der Meinung, dass ein Gesetz nicht das richtige Mittel zur Bekämpfung von Rassismus sei. Die befragte Person erklärte:

„Als wir diese in den Medien sehr präsenten Fälle hatten, in denen Ausländer gejagt und verprügelt wurden, hat der BDI eine Veranstaltung gegen Fremdenfeindlichkeit und zur Notwendigkeit besserer Beziehungen untereinander organisiert. Diese Veranstaltung war gut besucht. Aber man kann solche Veranstaltungen nicht unendlich wiederholen. Wenn Sie das zu oft machen, verlieren die Leute das Interesse. Trotzdem halte ich diesen Weg für besser als den Versuch, die Dinge per Gesetz zu regulieren.“

Die interviewte Person der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) bestätigte: *„Wir haben versucht, das Gesetz zu stoppen“.* Ihr Widerstand war zum Teil gegen den von ihr so wahrgenommenen Versuch der Regierung gerichtet, über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinauszugehen. Aber er richtete sich außerdem ganz massiv gegen den Artikel mit der Verlagerung der Beweislast auf den Arbeitgeber. Die BDA hatte auch Bedenken, dass es zum Gesetzesmissbrauch durch

„[...] so genannte ‚AGG-Hopper‘ kommen könnte,³¹ also durch Personen, die eine Chance darin sehen, dass eine bestimmte Stelle ausgeschrieben wird, auf die ihr Profil ganz sicher nicht passt, für die sie sich aber dennoch bewerben, obwohl sie gar nicht daran interessiert sind, sie zu bekommen. Das tun sie nur, damit sie vor Gericht eine Entschädigung erhalten.“

Ein ähnliches Argument wurde vom Arbeitgeberverband in Lettland vorgebracht. Die befragte Person war der Meinung, dass das Bewusstsein der Beschäftigten durch die Antidiskriminierungsvorschriften erheblich geschärft worden sei, und sagte: *„Mehr Informationen über Diskriminierung bringen mehr Probleme ans Tageslicht, und man glaubt, überall mehr Diskriminierung zu sehen“.* Dies gelte allerdings eher für den Fall der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts als aus anderen Gründen, da hier das Bewusstsein *„nach wie vor vergleichsweise gering ist“.*

Die befragte Person des slowenischen Arbeitgeberverbands für Handwerk und Kleinunternehmen war ebenfalls der Meinung, dass durch ein spezielles Antidiskriminierungsgesetz möglicherweise *„ein Anreiz für betrügerische Klagen von Arbeitnehmern gegeben werde“.* Eine interviewte Person eines großen ungarischen Arbeitgebers, der die Richtlinie in seine eigene Praxis integriert hatte, äußerte ähnliche Bedenken: *„Rechtsinstrumente können komplexe soziale Probleme nicht lösen, damit entstehen eher neue.“*

³¹ AGG steht für das am 16. August 2006 in Kraft getretene „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“.

Die Ansicht, dass die Richtlinie mittelbar oder unmittelbar die Unternehmenskosten erhöht, teilte auch der Arbeitgeberverband der irischen Klein- und Mittelbetriebe, obwohl die befragte Person der Meinung war, dass das Gesetz den Arbeitnehmerschutz verbessert habe. Die italienische Managerausbildungsfirma Fòrema gab zu bedenken, dass

„[...] die Ermutigung von Wanderarbeitnehmer, Fragen der Rassendiskriminierung aufzuwerfen, unvorhersehbare Konsequenzen haben kann: das kann in manchen Fällen sinnvoll, in anderen aber auch kontraproduktiv sein. Sich einer bestimmten Dynamik anzuschließen und auf bestimmte Forderungen einzugehen, weil das gesetzlich vorgeschrieben ist, das muss im Hinblick auf die Dynamik des Unternehmens in einer ganz bestimmten Weise gehandhabt werden.“

Eine weitere negative Vermutung zu den möglichen Auswirkungen der neuen Gleichbehandlungsgesetze in Deutschland wurde von der Deutschen Bahn vorgebracht. Die befragte Person argumentierte, dass aufgrund einer Empfehlung ihrer Rechtsberater die abgelehnten Kandidaten jetzt keine Begründung mehr für die Entscheidung erhielten:

„Wir können keine Begründung mehr geben, weil jemand, der außerhalb und noch nicht innerhalb des Unternehmens steht, keine Hemmungen haben wird, möglicherweise den Rechtsweg zu beschreiten. Deshalb ist man, glaube ich, der Meinung, dass eine zu einer Flut von Rechtsverfahren käme.“

2.2.4. Unkenntnis und fehlende Bekanntheit der Richtlinie

Die Ansichten einiger Arbeitgeber zu den Auswirkungen der Richtlinie sind auch vor dem Hintergrund einer erheblichen Unkenntnis ihrer Existenz zu verstehen. Zum einen liegt das vielleicht daran, dass die Richtlinie in einigen Ländern relativ neu ist, oder auch an einer umfangreichen informellen Wirtschaft, die sich auf eine Segmentierung der Arbeitskräfte nach ethnischer Herkunft oder Rasse stützt, oder an beidem zusammen. Mehrere Arbeitgeber hielten eine Richtlinie zu diesem Problem auch deshalb für überflüssig, weil sie der Meinung waren, dass es diese Form der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt in ihrem Land gar nicht gebe.

Die befragte Person des Athener Flughafens betrachtete in der Tat das Bewusstsein in Bezug auf die Richtlinie in Griechenland als sehr gering. In Italien kommentierte eine befragte Person der Ausbildungssparte des Verbands der Industriellen der Industrieregion Padua:

„Es besteht noch wenig Bewusstsein für dieses Gesetz. Viele Leute wissen zwar, dass es existiert, aber sonst ... haben wir keine spezifischen Informationen von jemandem, der es

wirklich angeschaut hat und etwas Genaueres weiß. Das Bewusstsein nimmt zu, viel ist aber noch nicht bekannt.“

In Ungarn sagte die interviewte Person des nationalen Verbands der Verbrauchergenossenschaften, einer anerkannten Arbeitgeberorganisation auf nationaler Ebene: *„Die Leute sind sich absolut nicht bewusst, dass es Antidiskriminierungsgesetze gibt.“* Das war auch die Ansicht des ungarischen nationalen Handwerkerverbands, einer anderen anerkannten Arbeitgeberorganisation, deren Betriebe im Durchschnitt jeweils drei oder vier Beschäftigte haben. *„Ganz offensichtlich“,* sagte die befragte Person, *„sind sich die Leute der Gesetze gegen Diskriminierung nicht bewusst.“*

Die befragte Person einer italienischen Beratungsfirma, die dem Hotelverband von Trient gehört, führte den Mangel an Bewusstsein für ihre Rechte der im Hotelwesen und Tourismus der Region Beschäftigten auf die Branche und den saisonalen Charakter der Beschäftigung zurück: *„Meiner Meinung nach hat sich unter den Beschäftigten nichts geändert. Da es sich um Saisonarbeitskräfte handelt, sind sie nicht informiert und deshalb auch nicht in der Lage, die Einhaltung ihrer Rechte zu verlangen.“* Ein weiteres italienisches Unternehmen, das in der Marmorverarbeitung tätige Marmi Santa Margherita, bestätigte, dass sich seine nicht italienischen Arbeitskräfte ebenfalls ihrer Rechte zum Schutz gegen Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft nicht bewusst seien: *„Ich meine, dass ausländische Arbeitskräfte besonders geringe Kenntnisse dieser Richtlinie haben. Es ist viel wahrscheinlicher, dass sie Rechtsvorschriften über die Einwanderung kennen, wie den ‚Testo Unico‘ oder das Gesetz ‚Bossi-Fini‘.“³²*

Eine weitere Erklärung für die fehlenden sichtbaren Auswirkungen der Richtlinie hatte die Vereinigung der Luxemburger Unternehmen parat. Sie meinte, dass die luxemburgische Bevölkerung sehr daran gewöhnt sei, mit Ausländern zu arbeiten. Eine befragte Person erklärte, dass „Diversity Management ein bisschen exotisch“ sei. *„Es stellt im Moment kein wirkliches Anliegen dar.“* Eine andere Person äußerte die recht verbreitete Ansicht, dass Geschlechtergleichbehandlung ein erreichbareres Ziel darstelle: *„Wir sind im Kampf gegen Diskriminierung weniger aktiv als im Kampf für Chancengleichheit. Als Arbeitgeberorganisation sehen wir diese Problematik positiver.“* Daher hat diese Vereinigung ein von der EU mitfinanziertes PROGRESS-Pilotprojekt unterstützt, durch das Bewusstsein geschaffen werden und die Unternehmen mit einem Abzeichen für „soziale Verantwortung“ auf der Grundlage dreier Elemente ausgezeichnet werden

³² Das Gesetz Nr. 40/98, der so genannte *Testo Unico sull'Immigrazione* von 1998 ist das erste grundlegende Gesetz in Italien zur Einwanderung, durch das Gewahrsamseinrichtungen eingeführt wurden; das Gesetz Nr. 189/2002 oder auch Gesetz *Bossi-Fini*, das das Aufenthaltsrecht in Italien an einen Arbeitsvertrag, eine Aufenthaltserlaubnis und einen Wohnsitz knüpft.

sollen: Arbeitsbeziehungen, Gleichheit in Bezug auf berufliche Chancen sowie Governance und Umwelt. Im Jahr 2010 sei eine Konferenz geplant, um das Abzeichen zu lancieren.

Der portugiesische Handels- und Dienstleistungsverband führte einen weiteren Grund für das mangelnde Bewusstsein für die Richtlinie an. Die befragte Person unterschied zwischen den Wirtschaftsbereichen, in denen die Gesetze eingehalten werden und jenen, die das nicht tun, und war der Meinung, dass der informelle Sektor von den Antidiskriminierungsvorschriften nicht erreicht werde:

„Bei den Unternehmen, die sich nicht an die Gesetze zum Schutz von ethnischen Minderheiten angehörenden Arbeitskräften halten, handelt es sich meistens um solche, die sich auf ‚Sklavensarbeit‘ stützen. Sie zahlen weder Steuern noch Sozialabgaben und so fort. Sie stellen eine Minderheit unter den Unternehmen dar, aber ihre Gewinne fallen weit höher aus als die der anderen Unternehmen.“

Die befragte Person der rumänischen Beschäftigungsagentur Strametz sagte, dass „das Niveau des öffentlichen Bewusstseins sehr niedrig“ ist, „vor allem unter Mitgliedern von Minderheiten oder Migranten. Insgesamt profitieren die Leute nicht von den Gesetzen zur Umsetzung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie.“ Die Gesamtsituation in Rumänien stelle sich so dar, dass „die Umsetzung des Antidiskriminierungsrechts nicht zu irgendwelchen signifikanten Verbesserungen der Bedingungen auf dem nationalen Arbeitsmarkt geführt hat, da wenig Öffentlichkeitsarbeit betrieben wurde, um diesbezüglich das öffentliche Bewusstsein zu steigern.“

Leugnung des Problems

Die Leugnung von Diskriminierung nahm unterschiedliche Formen an. So wurde u. a. argumentiert, dass Diskriminierung mit einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung unvereinbar sei. Die interviewte Person des rumänischen nationalen Arbeitgeberverbands erklärte kurz und bündig: „Alles in allem denke ich nicht, dass es in Rumänien Probleme mit Rassismus gibt.“ Und ähnlich wie der weiter oben zitierte deutsche Arbeitgeber erklärte er: „Arbeitgeber sind auf das Praktische und das Wohlergehen ihres Unternehmens ausgerichtete Leute, was impliziert, dass sie keine Diskriminierung ausüben. Über Diskriminierung nachzudenken wäre gegen ihre Interessen.“

Eine weitere Form der Leugnung kam in dem Argument zum Ausdruck, die Arbeitskräfte aus Minderheitengruppen seien bereit, die vorhandenen Bedingungen zu akzeptieren, und das beweise doch, dass es keine Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft gebe. Der Befragte von der bulgarischen Union of Economic Initiative, einer landesweit repräsentativen Arbeitgeberorganisation mit etwa 2 100 KMU und ungefähr 4 000 Einzelmitgliedern berichtete, dass „Arbeitskräfte aus

Minderheitsgruppen ... sich nicht diskriminiert oder unterdrückt fühlen“. Er argumentierte, die aus Minderheitsgruppen stammenden Arbeitskräfte auf dem Bau seien der Meinung, dass die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen auf den Baustellen schlecht sein müssten, um die Arbeitsplätze der Wanderarbeitnehmer zu schützen – ihrer Auffassung nach würde niemand sonst unter diesen Bedingungen arbeiten wollen.

Diese Vermutung, dass es eine freiwillige Entscheidung sei, Diskriminierung zu akzeptieren, wurde von einer interviewten Person aus der Tschechischen Republik, die für die regionale Behörde der Region Ústí arbeitet, in Frage gestellt. Sie führte aus: „Die Diskriminierten wissen häufig nicht, dass sie diskriminiert werden“, und erklärte, dass sie „das Verhalten der Mehrheitsgesellschaft [ihnen gegenüber] für normal halten.“

Eine weitere Form der Leugnung bestand darin, einfach zu behaupten, dass rassistische oder ethnische Diskriminierung im betreffenden Land unbekannt sei. Die Industrie- und Handelskammer von Zypern beispielsweise wurde erst von europäischen Organisationen, denen sie angegliedert ist (wie die UEAPME), über die Rassengleichbehandlungsrichtlinie informiert. Die interviewte Person räumte ein: „Die alten Mitgliedsländer sind auf diesem Gebiet sehr viel aktiver und weiter entwickelt“. Trotz Berichten, aus denen hervorgeht, dass die Beschäftigungsbedingungen der Wanderarbeitnehmer deutlich schlechter sind als die der auf Zypern geborenen Arbeitskräfte, behauptete sie: „Inzwischen sind alle Ausländer den Zypriern gleichgestellt und werden von den Arbeitgebern gleich behandelt.“

Nicht bei uns

In manchen Fällen schien die Leugnung seitens der Arbeitgeber auch mit dem Stolz auf ihr Land zu tun zu haben. Ähnlich wie ein italienischer Arbeitgeber, der in der Marmorverarbeitung tätig ist und der behauptete: „Wir haben das in den Firmengenen, dass wir nicht diskriminieren“, argumentierte die interviewte Person der lettischen Handelskammer:

„Es mag ja sein, dass es in der deutschen Geschichte Probleme gegeben hat – wir wissen das mit den Juden. Aber in Lettland hat es so etwas nie gegeben. Ethnische Diskriminierung ist kein Problem, das hat es bei uns nie gegeben. Nie! Wenn Sie darüber in der Presse oder sonst wo etwas hören, ist das eher die Meinung von Einzelnen. Vielleicht wird das in Bussen, Straßenbahnen und Stadtparks als Problem gesehen, aber in den Unternehmen es ist kein Problem. Da gibt es nichts zu verbessern, weil die Situation gut ist. Sie kann sich nur verschlechtern, wenn man es darauf ankommen lässt.“

Die slowenische Industrie- und Handelskammer, eine der wichtigsten die Kammern repräsentierende Arbeitgeberorganisation mit insgesamt 140 000 Beschäftigten, war der Meinung, falls es Diskriminierung am Arbeitsplatz gebe, sei dies auf die „Ignoranz oder Intoleranz von wenigen Einzelpersonen“ zurückzuführen. Insgesamt gebe es einfach keine Diskriminierung, und die neuen Gesetze hätten sich nicht ausgewirkt, weil Antidiskriminierung bereits in der slowenischen Verfassung von 1991 als grundlegendes Menschenrecht verankert worden sei.

In verschiedenen Ländern wurde die Rassendiskriminierung als zu geringe Priorität angesehen, als dass man von den Arbeitgebern eine Reaktion erwarten könnte. Die befragte Person des Dachverbands der ungarischen Arbeitgeber und Industriellen, der an BusinessEurope angegliedert und die größte Arbeitgeberorganisation in Ungarn ist, meinte klipp und klar: „Die Meinung der ungarischen Arbeitgeber steht fest. Für sie hat das keine Priorität.“ Der Dachverband informierte per E-Mail über die neuen Rechtsvorschriften, hielt aber keine speziellen Konferenzen ab und erstellte keine spezielle Literatur.

Mangelnde Anerkennung von Vorurteilen

Die interviewte Person der bulgarischen *Union of Economic Initiative* war bereit, einzuräumen, dass sich in den nicht vorhandenen Veränderungen seit der Umsetzung überdauernde fremdenfeindliche Tendenzen widerspiegeln:

„Bulgarien ist ein seltsames Land mit vielen Vorurteilen. Die Vorstellung von der ‚bulgarischen Toleranz‘ ist ein Mythos. Aber die Leute glauben daran. Sie halten mit ihrer Meinung eher hinter dem Berg und sprechen die Dinge nicht offen an – so werden Sie beispielsweise wegen ‚geringer Qualifikationen‘ [und nicht wegen Vorurteilen] abgelehnt.“

Ethnische Diskriminierung von Roma

Es ist schwierig, eine genaue Aussage darüber zu treffen, wie viele Roma in der EU leben.³³ Die Länder mit den größten Anteilen an Roma in ihrer nationalen Bevölkerung liegen überwiegend in Mittel- und Osteuropa. Wie die FRA in ihrem Bericht betont, sind die Roma jene Minderheitengruppe, die am ehesten diskriminiert wird – sie sind in allen Bereichen

des sozialen Lebens von der Bildung bis hin zum Zugang zu Wohnraum und zur Gesundheitsversorgung benachteiligt.³⁴

Die befragte Person des polnischen Arbeitgeberbands (Lewiatan) berichtete: „Es wäre kein Problem, einen Bulgaren einzustellen, aber möglicherweise wäre die Einstellung eines Rumänen eines, da diese in Polen mit rumänischen auf der Straße bettelnden Zigeunern in Verbindung gebracht werden.“

Eine litauische NRO meinte dazu, ein Resultat dieser Vernachlässigung bestehe darin, dass die Rassengleichbehandlungsrichtlinie nicht bestimmungsgemäß angewandt werde: „Für die Roma, die Angst vor ‚der Regierung‘ und vor ‚dem Staat‘ haben und für die alles und jeder ein ‚Polizeibeamter‘ ist, ist das ist besonders hart.“

Eine weitere befragte Person auf der Arbeitgeberseite äußerte sich ebenso offen: „Das Problem in Litauen ist die ‚Spezies der Roma‘, wie wir sie nennen. Sie wollen einfach nicht arbeiten. Sie wollen nicht arbeiten, sie wollen nicht lernen, und sie wollen die Gesetze des Landes nicht einhalten.“

Die Tatsache, dass es in vielen Ländern Mittel- und Osteuropas als „natürlich“ hingenommen wird, dass die Roma einen anderen Status haben, führt dazu, dass es vielen Leuten heute trotz der Richtlinie schwer fällt zu erkennen, dass die Roma aus Gründen der ethnischen Herkunft diskriminiert werden. Die interviewte Person der bulgarischen Industrie- und Handelskammer beschrieb die Faktoren, die zu einer solchen Auffassung führen:

„Wahrscheinlich hängen die Faktoren, die zur Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft beitragen, mit unserer nationalen Identität zusammen, mit der Geschichte unserer Demokratie, mit unseren Regierungsformen. Es ist der Tatsache geschuldet, dass wir lange Zeit ein geschlossenes System waren, in dem viele Formen des Schutzes des Einzelnen ausgeschlossen waren.“

2.3. Praktische Ergebnisse

Welche konkreten Strategien und Praktiken haben die Arbeitgeber als Ergebnis der Rassengleichbehandlungsrichtlinie eingeführt? Die meisten Reaktionen betrafen die Bereiche Information, Ausbildung, Verhaltenskodizes und verschiedene Formen von *Diversity Management* sowie in einigen Fällen positive Maßnahmen im Bereich der Einstellungspraxis. Viele Befragte gaben an, dass ihre Organisation unmittelbar auf die neuen Rechtsvorschriften reagiert habe. Andere berichteten, dass sie Schritte eingeleitet habe, um rassistische und ethnische

³³ FRA (2009), *Die Situation von Roma-EU-Bürgern, die in andere EU-Mitgliedstaaten übersiedeln*.

³⁴ FRA (2009), *Die Roma, EU-MIDIS – Erster Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“*.

und zuweilen auch andere Formen der Diskriminierung zu bekämpfen, ohne zu sagen, ob es sich dabei um eine unmittelbare Konsequenz aus der Richtlinie handelte.

Unmittelbare Ergebnisse

Viele Arbeitgeberorganisationen reagierten unmittelbar auf die nationalen Gesetze betreffend die Umsetzung der Richtlinie in ihrem Land, indem sie detaillierte Informationen an ihre Mitglieder verschickten. In Finnland beispielsweise verschickte die *Commission for Local Authority Employers*, die für die Kollektivverträge von 428 000 kommunalen Beschäftigten zuständig ist, eine Charta an alle ihre Mitglieder, in der das Gesetz detailliert beschrieben und erklärt wurde, wie jede lokale Behörde einen Gleichstellungsplan aufzustellen hatte. In Österreich führte TNT einen speziellen „Diversity Check“ ihrer eigenen Einstellungsverfahren durch, um zu sehen, ob das Gleichbehandlungsgesetz vollständig eingehalten wurde.

Bei EDF Energy im Vereinigten Königreich wurde das Signal, Antidiskriminierung ernst zu nehmen, durch den Wettbewerb um Verträge aus dem öffentlichen Sektor gegeben. Als privates Unternehmen ist EDF Energy eigentlich nicht an die für den öffentlichen Sektor im Vereinigten Königreich vorgeschriebene „Gleichstellungspflicht“ gebunden. Die befragte Person war aber der Ansicht, dass die Erstellung eines „ziemlich dicken Gleichstellungsdokuments“ vor allem durch das erfolgreiche Bieten für einen größeren Auftrag für die *Olympic Development Authority* veranlasst war:

„Der Vertrag mit der ODA hat erhebliche Auswirkungen auf die Kultur und die Arbeitspraktiken des Unternehmens, da es verpflichtet ist, alle Gleichstellungsbereiche sowohl der eigenen Beschäftigten als auch der Zulieferer aufzuführen und zu überwachen ... Eine Konsequenz daraus ist, dass das Gleichstellungs- und Diversity-Team für den Einsatz vor Ort umfangreicher ist und mehr Ressourcen zur Verfügung hat als das Team am Hauptsitz des Unternehmens, das das ganze restliche Vereinigte Königreich abdeckt.“

Die Richtlinie trägt also unmittelbar dazu bei, einen Rahmen zu schaffen, in dem Diskriminierung als Hindernis für den Aufbau ordnungsgemäßer Geschäftsbeziehungen gesehen wird. Die befragte Person der Royal Mail im Vereinigten Königreich stellte fest, dass sie „den Startschuss für eine ethische Zulieferer-Diversity-Politik gegeben hat. Das ist einfach neu. Das ist Spitze!“ Sie bringt das Unternehmen dazu, die Praktiken seiner Zulieferer zu prüfen, um sicherzustellen, dass sie den Antidiskriminierungsvorschriften in vollem Umfang nachkommen.

Schulungsprogramme

Wichtige Auswirkungen der Richtlinie waren auch neue oder verbesserte Schulungsprogramme. So führte beispielsweise der City Council von Uppsala in Schweden 2003 für seine Manager zunächst einen optionalen Ein-Tages-Kurs zum Thema Diversität ein, den er wenig später zur Pflicht machte. Der dänische Arbeitgeberverband (DA) entwickelte zwar kein spezielles Programm, integrierte aber die neuen Rechtsvorschriften in seine normalen Aus- und Weiterbildungsprogramme. Eine ähnliche Strategie der Einbeziehung des neuen Gleichstellungsgesetzes in bestehende Ausbildungsprogramme wandte der finnische Industrieverband (EK) an. Außerdem organisierten das finnische Büro der Staatsbeschäftigten (VMTL) und der Dachverband des Bausektors (RT) spezielle Schulungskurse.

Am Krankenhaus von Uppsala in Schweden wurde ein Informations- und Schulungsprogramm eingeführt, das Texte und Filme enthielt, die auf reale Fälle Bezug nahmen, die dem Ombudsmann des Krankenhauses berichtet worden waren. Diese Beispiele werden von Mitarbeitergruppen untersucht und diskutiert.

Die Schulungen, die Gesamtmetall in Deutschland als Reaktion auf die Richtlinie durchführte, legten den Schwerpunkt über alle Diskriminierungsbereiche hinweg auf die Beweislast: *„In unseren Schulungen soll u. a. vermittelt werden, wie man es vermeidet, den Anschein von Diskriminierung zu erwecken, weil man nie das Gegenteil beweisen kann.“* Bei der Deutschen Bahn (DB) wurde das Gesetz ins Intranet gestellt und ein E-Learning-Programm entwickelt. Die interviewte Person der DB betonte: *„Uns war sehr bewusst, dass wir informieren müssen: ‚Was ist anders an diesem neuen Gesetz? Worauf müssen wir achten?‘ Gleichzeitig haben wir aber auch versucht, den Leuten ihre Ängste zu nehmen.“*

Der Allgemeine Arbeitgeberverband der Niederlande AWWN hat eine Vielzahl von Unterlagen und Aktualisierungen zu seiner Diversity-Strategie herausgegeben und am jährlichen „Tag des gleichen Entgelts“ teilgenommen, der 2009 vom VNO-NCW, dem Spitzenverband der Arbeitgeber, veranstaltet wurde. Obwohl der Verband für seine Mitglieder eine Ausbildung zum Thema „Gleichbehandlung im Betrieb“ anbietet, ist in den vergangenen vier Jahren keine Anmeldung eingegangen.

Verhaltenskodices

Die Notwendigkeit, die Einhaltung der Richtlinie in Bezug auf die Verlagerung der Beweislast nachzuweisen, hat ebenfalls mehrere Unternehmen zur Annahme eines Verhaltenskodex motiviert. Ein Beispiel aus einem in den Niederlanden ansässigen multinationalen Unternehmen enthält eine unmittelbare Bezugnahme auf den neuen Rechtsrahmen in seinem *Global Code of Conduct and Ethics*:

„Rechtswidrige Diskriminierung oder Belästigung ist untersagt. Entscheidungen über Personalbeschaffung, Einstellung, Beförderung und Entlassung werden auf der Grundlage von objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien getroffen.“

Einige Arbeitgeber haben auch neue vertrauliche Beschwerdeverfahren eingeführt. Ein weiterer niederländischer Arbeitgeber äußerte folgende Ansicht:

„Wenn die Beschwerdeverfahren ordnungsgemäß durchgeführt werden, können viele Probleme gelöst werden und müssen nicht vor die CGB (Gleichbehandlungskommission) oder vor die Gerichte gebracht werden. Das Unternehmen möchte natürlich keine schlechte Werbung und daher die Beschwerden über Diskriminierung oder anderes lieber durch interne Beschwerdeverfahren lösen.“

Der belgische Einzelhändlerverband hat in seinen Geschäftskodex zwei neue Klauseln aufgenommen, eine in Bezug auf die Kunden und eine andere zum Verbot jeglicher diskriminierender Haltungen im Unternehmen: *„Vor allem in Bezug auf Einstellungen, Bewertungen und Beförderungen, die auf der Grundlage der Eigenschaften und der Leistung der betreffenden Personen vorgenommen werden müssen, dürfen keine Erwägungen bezüglich der Staatsangehörigkeit, der Rasse, der Religion, des Geschlechts, des Familienstands usw. eine Rolle spielen.“*

Die befragte Person der österreichischen Shell-Tochter berichtete, dass der Verhaltenskodex der Mutterfirma Leitlinien zur Bekämpfung von Belästigung und Diskriminierung enthält und dass es nach der Einführung der Gleichstellungsgesetze eine starke Beteiligung an der Ausbildung, unter anderem über den rechtlichen Hintergrund, gegeben habe. Für die Beschäftigten seien verschiedene Kontaktstellen eingerichtet worden, an die sie sich mit Diskriminierungsfragen wenden können, falls gewünscht auch anonym.

US Steel Košice hat im Juni 2004 einen Verhaltenskodex für ethische Geschäftsprinzipien eingeführt, um auf die neuen slowakischen Gesetze zu reagieren. Darin wird insbesondere jegliche Art von Diskriminierung aus Gründen „der Rasse, der Hautfarbe, der Staatsbürgerschaft oder der nationalen Herkunft“ untersagt. Dies ermöglicht es den Beschäftigten, Verletzungen des Verhaltenskodex über eine anonyme und unabhängige Hotline zu melden. Bislang wurden jedoch noch keine Beschwerden über Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft vorgebracht. 2008 hat das Unternehmen US Steel Košice für 120 Manager einen Schulungskurs zum Thema Diversity organisiert und in seine mit den Gewerkschaften ausgehandelten Dreijahres-Kollektivvereinbarungen eine Klausel aufgenommen, die sich mit Fragen der Rasse und ethnischen Herkunft befasst.

Diversity-Strategien auf Unternehmensebene

Einige Arbeitgeber, die besser über die Richtlinie Bescheid wussten, berichteten über die Einrichtung von „Diversity-Management“-Stellen. Als eine Auswirkung der Richtlinie hält in einem großem Unternehmen in den Niederlanden der „Diversity-Koordinator alle Personalverantwortlichen über Fragen zu Diversität auf dem Laufenden, steht in engem Kontakt mit dem Betriebsrat und initiiert bei Bedarf spezielle Projekte.“ Zu diesen Fragen gehörten auch die Untersuchung der Frage, warum manche Beschäftigte im Unternehmen offensichtlich nicht vorankamen, und Überlegungen zur Notwendigkeit einer verstärkten firmeninternen Beratung und Weiterbildung. Die Schulung in Fragen der Diskriminierung begann zwar nicht erst mit der Richtlinie, aber gab dem Unternehmen einen Anstoß, um „seine Anstrengungen im Bereich der Schulung in Fragen der Diskriminierung und Vielfalt zu verstärken“.

Das Engagement für Diversität ist nicht immer mit ihrer uneingeschränkten Umsetzung gleichzusetzen. So unterzeichnete das belgische Unternehmen Carrefour 2006 „mit großem Publicity-Aufwand“ eine Diversity-Charta, aber erst zwei Jahre später ernannte das Unternehmen eine Person für deren Umsetzung. Die befragte Person gab an, dass immer noch „ein Wandel im Unternehmen stattfinden muss. Wir waren so sehr daran gewöhnt, in der ‚BBB‘-Tradition³⁵ zu arbeiten und das nicht in Frage zu stellen, doch jetzt eröffnen wir neue Horizonte.“ Linienmanager davon zu überzeugen, dass sie Frauen mit Kopftuch aufgrund ihrer Kompetenzen einstellen sollen, ist immer noch nicht leicht, aber „insgesamt wird es besser“.

Die Deutsche Bahn (DB) beschäftigt weltweit 240 000 Arbeitskräfte, davon 180 000 in Deutschland, von denen 10 000 Personen im Ausland geboren sind und keinen deutschen Pass haben. Die DB hat die „Charta der Vielfalt“ unterzeichnet, die 2006 von der Regierung und vier privaten Unternehmen ins Leben gerufen wurde (im selben Jahr, in dem das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz verabschiedet wurde) und die inzwischen 500 Unterzeichner zählt. Die Deutsche Bahn sieht dies eher als alternativen Ansatz und nicht als zusätzliche Maßnahme zur Rassengleichbehandlungsrichtlinie:

„Die Charta stellt ein positives Bekenntnis dar. Im Gegensatz zum AGG [Gleichstellungsgesetz], durch das man gezwungen ist [aktiv zu werden], kann man hier Dinge positiv gestalten. Das Ziel ist, mehr Vielfalt und Einbeziehung in die Unternehmen zu bringen. Durch Arbeit auf freiwilliger Basis und positive Maßnahmen kann viel erreicht werden.“

³⁵ „BBB“ steht für *Bleu, Blanc, Belge* (Blau, Weiß, Belgisch) und ist der Markenname der bekanntesten belgischen Kuhrasse. Im Zusammenhang mit Personaleinstellung steht „BBB“ für einen „Belgier weißer Hautfarbe“.

Positive Maßnahmen

Es gab verschiedene Berichte von Arbeitgebern, die im Anschluss an die Verabschiedung der Richtlinie positive Schritte unternommen haben, um Diskriminierung zu bekämpfen. In Dänemark unterstützt der Dachverband dänischer Arbeitgeber (DA) ein gemeinsames Programm für „Integrationsarbeitsplätze“, das vom Verband der lokalen Behörden (*Local Government Denmark*, KL) und dem dänischen Gewerkschaftsbund (LO) koordiniert wird. Im Rahmen dieses Programms werden Vollzeitkräfte aus ethnischen Minderheiten auf Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor eingestellt, und ein Fünftel ihrer Arbeitszeit wird zur Verbesserung ihrer Qualifikationen genutzt.

In der Slowakei startete das Unternehmen US Steel Košice 2002 kurz vor der Umsetzung des neuen Gesetzes ein Projekt, um Roma aus dem nächstgelegenen Dorf Velká Ida einzustellen. Der Bürgermeister nahm eine wichtige Rolle bei der Vorauswahl der Langzeitarbeitslosen wahr, und 2009 waren ungefähr 100 von den ursprünglich 150 Roma nach wie vor beschäftigt.

Das in Schweden ansässige multinationale Unternehmen Skanska brachte 2003 eine „Gleichbehandlungsstrategie“ auf den Weg – im selben Jahr, in dem das schwedische Antidiskriminierungsgesetz verabschiedet wurde. Das besondere Merkmal dieser Strategie besteht darin, dass sie laufend durch konkrete, jedes Jahr neu festgelegte Ziele aktualisiert wird, und dass das Unternehmen es als außerordentlich wichtig ansieht, „die Arbeit gegen Diskriminierung systematisch in die normalen Geschäftsabläufe zu integrieren.“ Der Aktionsplan von Skanska umfasst Checklisten und klare Routinen dafür, wie reagiert werden muss, wenn Einzelne sich für diskriminiert halten.

In Österreich hat das Unternehmen TNT damit begonnen, nach Feierabend kostenlosen Deutschunterricht anzubieten. Außerdem legt es seinen Beschäftigten, die aus 25 verschiedenen Nationen kommen, jährlich einen Mitarbeiterfragebogen vor, der auch Fragen zum Geschlecht und zur ethnischen Herkunft enthält. Dadurch kann das Unternehmen jedem etwaigen Problem in Bezug auf Diskriminierung sehr gut nachgehen. TNT fördert eine tolerante multikulturelle Atmosphäre am Arbeitsplatz, indem es in der Kantine Essen ohne Schweinefleisch und Gebetsräume für religiöse Muslime anbietet. Im Vereinigten Königreich wurden die Arbeitskräfte von Royal Mail am Flughafen Heathrow aufgefordert, im Rahmen einer selbst verwalteten Gruppe für Würde und Respekt am Arbeitsplatz (*Dignity and Respect at Work*, DRAW) ihre eigenen Lösungen für Personalprobleme zu entwickeln, die durch die große Nachfrage nach Urlaub während der hohen nicht christlichen Feiertage, wie das Eid-Fest am Ende des Ramadan, entstehen.

Ethnisches Monitoring, ein Verfahren, das die Sammlung, Speicherung und Analyse von Daten zum ethnischen Hintergrund von Personen umfasst, ist im Vereinigten Königreich nicht neu. So ist bei der Londoner Feuerwehr z. B. bekannt, dass Schwarze und Angehörige ethnischer Minderheiten (*Black and Minority Ethnic*, BME) 11 % des operativen Personals und 28 % des unterstützenden Personals (bei einer Gesamtzahl von 7 000 Beschäftigten) ausmachen. Da sie sich entschiedener dafür einsetzen will, Diskriminierung aus Gründen der Rasse zu bekämpfen, strebt sie nun an, bis 2013 den Anteil ihrer Mitarbeiter aus der Gruppe der BME auf 35 % zu erhöhen, damit er dem Anteil dieser Gruppe an der Londoner Bevölkerung entspricht. Die interviewte Person berichtete, dass die meisten Personen aus der Gruppe der BME niedrigere Positionen in der Hierarchie innehaben, und dass Weiße sich tendenziell leichter tun, bei Einstellungen in die engere Wahl zu kommen. Der Arbeitgeber geht diese Probleme an, indem er Workshops für potenzielle Bewerber abhält und das Personal ermutigt, Informationen über Arbeitsmöglichkeiten weiterzugeben.

Gezielt ethnische Minderheiten einstellen

Bei der British Telecom (BT) im Vereinigten Königreich hat 2007 eine erfolgreiche Einstellungskampagne stattgefunden: „Wir haben erkannt, dass unsere Kundenbasis eine immer größere Vielfalt aufweist, und wollten bei unserem Personal eine ähnliche Diversität erreichen. Daher beabsichtigten wir, gezielt Personen aus ethnischen Minderheiten sowie Frauen einzustellen.“ Die befragte Person berichtete, dass hierzu eine „Veränderung der Kriterien für die Bewertung der Bewerber erforderlich war – der Schwerpunkt liegt jetzt eher auf allgemeinen Fähigkeiten, wie Empathie mit den Kunden, Kommunikation und Persönlichkeit und weniger auf formalen Qualifikationen.“ BT ist ein multinationales Unternehmen, das ein Forum für globale Gleichstellung und Vielfalt eingerichtet hat, das dabei die Führungsrolle übernimmt.

„Dem Forum gehören hochrangige Vertreter der einzelnen Geschäftsbereiche und Vorreiter aller Diversity-Bereiche an, die gemeinsam die Diversity-Agenda aufstellen. Sie agieren als Vorbilder, als Vorreiter im eigentlichen Sinn, als Botschafter für die Förderung der Vielfalt quer durch unser Unternehmen und in unser Unternehmen hinein. Wir kommunizieren durch unser Unternehmen mit allen unseren Bevölkerungsgruppen.“

Die befragte Person fuhr fort: „Was die Frage der ‚Rassen‘ angeht, hat das Unternehmen ein Netzwerk aus einer ethnischen Minderheit [Schwarze] sowie ein Netzwerk aus Asiaten, ebenso einige spezifische religiöse Netzwerke, u. a. ein muslimisches Netzwerk [...]“

Diese Beispiele einiger Arbeitgeber, die besser über die Richtlinie Bescheid wussten und die sich bemühen, auf der Grundlage des rechtlichen Rahmens der Rassengleichbehandlungsrichtlinie weiter zu gehen und indirekte Diskriminierung durch positive Maßnahmen zu bekämpfen, zeigen, was möglich ist, wenn in Politik und Management der notwendige Wille vorhanden ist.

Mittelbare Ergebnisse

Einige Arbeitgeber berichteten, dass sie ihre Strategien und Praktiken im Hinblick auf Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft seit dem Zeitpunkt der Umsetzung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie 2003 verbessert haben, brachten das aber nicht unmittelbar mit dem neuen Gesetz in Verbindung. Dies könnte in manchen Fällen Ausdruck der Tatsache sein, dass schon vor der Richtlinie klare Strategien verfolgt wurden. Auf diese Beispiele wird hier nicht eingegangen, auch wenn sie natürlich dazu beigetragen haben, eine Kultur in Richtung des „Anderen“ zu verbessern, wie sie in verschiedenen Ländern zu beobachten ist. In anderen Fällen deutet das gesteigerte Bewusstsein für die Notwendigkeit, Diskriminierung sowohl aus geschäftlichen als auch aus rechtlichen Gründen zu bekämpfen, darauf hin, dass die Richtlinie für die Motivation oder Ermöglichung spezieller Strategien sehr wohl eine Rolle gespielt hat. Das sind die „mittelbaren“ Ergebnisse der Richtlinie in den im Folgenden beschriebenen Beispielen.

Die lokale Kundenbasis in der Zusammensetzung des eigenen Personals widerzuspiegeln ist zu einem Standard-Merkmal der Geschäftsstrategien vieler Unternehmen geworden, vor allem in kundennahen Bereichen wie dem Einzelhandel. Der belgische Einzelhandelsverband hat erkannt, dass Diversität heutzutage ein zentrales Unternehmensinteresse ist. Der Brüsseler Arbeitgeberverband BECI begrüßte die Schaffung von Diversity-Managern, die von der Region Brüssel bezahlt werden und den Unternehmen zur Verfügung stehen:

„Der Vorteil besteht darin, dass sich diese Leute voll und ganz auf die Frage der Vielfalt konzentrieren können. Wir selbst können das nicht. Der Nachteil ist, dass sie nicht in so engem Kontakt mit den Unternehmen stehen.“

Ein Arbeitgeber aus den Niederlanden erkannte an, dass es jetzt ganz wichtig ist, „Diversität in das Firmenimage zu integrieren“. Dies sei wichtig, sowohl um Kunden anzuziehen als auch, um den Beschäftigten ein Weiterkommen in der Organisation zu ermöglichen. In den letzten fünf Jahren hat Tesco im Vereinigten Königreich ebenfalls neue Strategien entwickelt:

„Wir bemühen uns darum, Leute mit den besten Talenten anzuziehen und einzustellen. Unser Geschäftserfolg hängt stark vom verfügbaren Talent ab. Wir sehen, dass es in allen gesellschaftlichen Gruppen viele talentierte Menschen gibt. Wir

wissen, dass eine direkte Beziehung zwischen diesen Talenten und unserem Geschäftsergebnis besteht. Wie können wir die Menschen dazu bringen, ihr volles Potenzial zu realisieren?“

Die inhaltliche Verlagerung vom Gedanken der „Diskriminierungsbekämpfung“ zur „Umsetzung von Diversity-Strategien“ wurde vom Verband des belgischen Finanzsektors, dessen Mitglieder 0,7 % nicht aus EU-Ländern stammendes Personal beschäftigen, als sehr positiv angesehen. Die befragte Person dieses Verbands erläuterte, dass „wir uns auf der Anklagebank fühlen“, wenn über Diskriminierung gesprochen wird, während wir uns für Diversität „begeistern“ können.

Einige Arbeitgeber geben eine enge Definition von Diversität, wie eine für die Arbeitgeberseite befragte Person aus dem finnischen öffentlichen Sektor, die zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung Maßnahmen empfahl, die man als Alibiprogramm ansehen könnte: „Wir sollten eine Richtlinie haben, die vorschreibt, dass mindestens ein Arbeitnehmer aus einer ethnischen Minderheit in jedem Betrieb arbeitet. Natürlich ist das eine Idealvorstellung.“

Der irische Dachverband *Business and Employers' Confederation* (IBEC) engagiert sich für Diversität in der Geschäftswelt, indem er Beziehungen zwischen in dieser Frage weiter fortgeschrittenen und weniger fortgeschrittenen Organisationen fördert, die mit einem Mentoring vergleichbar sind. Der irische Hotelverband vergibt seit einigen Jahren einen „Diversitäts-Preis“, um gute Praxis bei „Einstellung, Schulung und Beförderung“ zu fördern. Die größte französische Arbeitgeberorganisation MEDEF hat ebenfalls damit begonnen, ihre lokalen und regionalen Organisationen sowohl aus ethnischen als auch aus wirtschaftlichen Gründen dazu anzuregen, Diversität unter ihren Mitgliedsunternehmen stärker auszubauen.

Über Vielfalt hinausgehen

Dem Dachverband der kleinen und mittleren Unternehmen der Pariser Region sind viele aus ethnischen Minderheiten stammende Mitglieder (und deren Beschäftigte) angegliedert. Er hat sich für Vielfalt und speziell für „den Kampf gegen Diskriminierung und besonders gegen Rassendiskriminierung“ engagiert. Die befragte Person des CGPME sah es als wichtig an, über das Schlagwort Diversität hinaus zu nachhaltigen lokalen Aktionen in den Bereichen Einstellung, Ausbildung und Sensibilisierung zu gelangen. Sie erklärte:

„Es findet eine zunehmende Öffnung statt. Was mich aber besorgt, ist das ‚Diversitäts-Alibi‘, wenn z. B. in einer Branche ein Schwarzer eingestellt und dann so getan wird, als praktiziere man Diversität. Aber wie viele Schwarze gibt es im gesamten Netzwerk der Branche?“

Im Fall der Stadtverwaltung Wien fand im Jahr 2004 ein Strategiewechsel statt – zwar in der Folge, aber wie die Befragten sagten, unabhängig von der Richtlinie. Die neue Strategie kombiniert Diversität mit der früheren Integrationsstrategie. Es wurde eine Abteilung „Integration und Diversität“ eingerichtet, *„um der Vielfalt der Wiener Bevölkerung Rechnung zu tragen . . . , um Veränderungen anzuerkennen und Anpassungen vorzunehmen . . . , und um die gesamte Bevölkerung in den Verwaltungsstrukturen zu repräsentieren.“* Mit der neuen Strategie wird nicht versucht, den Beschäftigten etwas überzustülpen. Sie trägt der Angst derjenigen Rechnung, die

„Konkurrenz fürchten, bereits in einer privilegierten Stellung sind und möglicherweise auch anstrengende Berufsjahre hinter sich haben. Es geht immer um sozialen Aufstieg und Abstieg und um die Angst, am Ende als Verlierer dazustehen. Wir wollen den Gedanken fördern, dass von einer vielfältigen Personalzusammensetzung in der Wiener Stadtverwaltung langfristig alle profitieren werden.“

In Ungarn beschäftigt ein sehr großes Logistikunternehmen nur einige wenige Roma, doch mehr als Hälfte seiner Beschäftigten sind Frauen. Nach der Umsetzung der Richtlinie 2004 entwickelte das Unternehmen einen „Plan für Chancengleichheit“ und einen Verhaltenskodex, den jeder Beschäftigte erhält. Diese sind sowohl in den Ausbildungsprogrammen für Linienmanager als auch in den Schulungen für neue Beschäftigte enthalten. 2007 und 2008 veranstaltete das Unternehmen einen Wettbewerb zwischen seinen Abteilungen um die besten Praktiken im Bereich der Chancengleichheit, wobei allerdings Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder der Rasse nicht thematisiert wurde. Die befragte Person war sich sicher: *„Sollte innerhalb des Unternehmens irgendeine Art von rassistischer oder ethnischer Diskriminierung auftreten, würde das obere Management sehr streng dagegen vorgehen.“*

Die Bedeutung von Antidiskriminierungspraktiken durch einen Schwerpunkt auf Gender-Sensibilisierung zu verstärken, ist auch der Weg, den ein anderes multinationales Unternehmen (MNU), nämlich Shell in Ungarn beschreitet. Das Unternehmen folgte dem Vorbild des niederländisch-britischen Mutterkonzerns und führte 2002 eine Politik der Chancengleichheit und einen Verhaltenskodex im Hinblick auf Geschlecht, Sprache und Religion sowie Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft und der Rasse ein, noch ehe das ungarische Gesetz verabschiedet wurde. Die befragte Person war der Ansicht, Shell sei der Gesetzgebung zuvorgekommen und die Umsetzung der Richtlinie habe die diesbezügliche Firmenpolitik nicht beeinflusst. 2008 begann sich das Unternehmen jedoch mit den Problemen der Roma zu befassen und gab einem jungen

Roma ein Stipendium. Es versucht auch, seine Tankstellen-Franchisenehmer dahingehend zu beeinflussen, dass sie in starkem Umfang positive Maßnahmen ergreifen. Der befragten Person zufolge will das Unternehmen sicherstellen, dass

„die Zusammensetzung der Beschäftigten bei neuen Tankstellen die Zusammensetzung der lokalen Bevölkerung widerspiegelt . . . Im Hintergrund stehen hartnäckige Vorurteile, die sich in den Köpfen festgesetzt haben. Langfristig sollten die Roma Chancen und eine angemessene Schulbildung erhalten und in der Beschäftigung entsprechend repräsentiert sein. Sogar ein Quotensystem könnte im Schulwesen von Nutzen sein. Zur Verbesserung der Lage wäre auch ein Durchbruch in der Gesundheits- und Beschäftigungspolitik vonnöten.“

In verschiedenen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten war zu beobachten, dass Befragte aus multinationalen Unternehmen eine größere Sensibilität für rassistische und ethnische Diskriminierung zeigten als Interviewte aus vielen einheimischen Unternehmen. Dies war jedoch nicht immer der Fall. Ein bulgarischer Arbeitgebervertreter, der für ein Taxiunternehmen in Sofia antwortete, das unter insgesamt 1 500-1 600 Fahrern 300-400 Roma beschäftigt, beschrieb seine Erfahrungen:

„Wir sind das einzige Taxiunternehmen mit so vielen Fahrern, die den Roma angehören, und bei uns gibt es keine Konflikte . . . wir haben auch Disponenten mit Roma-Hintergrund, und einer von ihnen leitet einen bulgarischen Kanal mit bulgarischen Fahrern.“

Das Unternehmen überlegt auch, Uniformen für alle Fahrer einzuführen und einige Roma-Fahrer als Fremdenführer auszubilden, die Touristen durch das Roma-Viertel der Stadt führen.

In der Tschechischen Republik wurde 2007 das Gummi- und Chemieunternehmen Gumotex nach einer umfangreichen Überprüfung seiner Personalpolitik, seines Vergütungssystems und seiner Tarifverträge sowie der Befragung von Beschäftigten aus allen ethnischen Gruppen von der Roma-NRO IQ als „volksgruppenfreundlicher Betrieb“ ausgezeichnet. Diese Auszeichnung wurde im Zuge der Diskussionen über die Umsetzung der Richtlinie eingeführt.

Ein Negativbeispiel führte jedoch die für den ungarischen Arbeitgeberverband (MGYOSZ) befragte Person an. Der Verband hatte nach der Umsetzung der Richtlinie an einem erfolgreichen EQUAL-finanzierten Programm zur Berufsbildung von Roma teilgenommen, doch *„als die Förderung auslief, hatten die teilnehmenden Roma keine tragfähigen Betriebe und Arbeitsplätze“.*

3 Bewusstsein und Reaktionen der Gewerkschaften

Gewerkschaften sind ihrem Wesen nach reaktive Organisationen. Als Vereinigungen von Arbeitnehmern, die sich freiwillig zusammenschließen, um gemeinsame Standpunkte zu ihren arbeitsvertraglichen Rechten und Arbeitsbedingungen wirkungsvoller zu artikulieren, reagieren sie in der Regel auf Veränderungen, initiieren diese jedoch meist nicht selbst. Die Gewerkschaften sind in der überwiegenden Zahl der Kleinunternehmen kaum präsent und haben auch in vielen größeren Unternehmen in Europa in den letzten 20 Jahren an Mitgliedern verloren. Insgesamt ist der Anteil gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer in den EU-15-Mitgliedsländern am höchsten, während die Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa ihre Rolle als vom Arbeitgeber unabhängige Stimme der Arbeitnehmer gerade erst wiederentdecken.

In den auf der FRA-Website ergänzend zu diesem Bericht veröffentlichten nationalen Berichten werden die Systeme der Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen und die nationalen Rollen der Gewerkschaften skizziert. Klar ist, dass die Gewerkschaften in den meisten Fällen wenig Handlungsspielraum im Hinblick auf die Bestimmungen haben, die die europäischen Arbeitgeber erlassen (oder einzuführen versäumen). Ihr Bewusstsein und ihre Reaktionen auf die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und die nationalen Rechtsrahmen zur Diskriminierungsbekämpfung tragen dennoch zur Schaffung eines moralischen Klimas und der Meinungsbildung darüber bei, welche Arbeitgeberpraktiken akzeptabel sind.

In diesem Kapitel wird zunächst das spezifische Spannungsfeld zwischen Eingliederung und Ausschluss der ethnischen Minderheit oder Wanderarbeitnehmer in der Gewerkschaftspolitik skizziert. Danach werden die Herausforderungen beschrieben, die die aktuelle Wirtschaftskrise für gewerkschaftliche Anti-Diskriminierungsstrategien schafft. Abschließend geht es darum, wie die Gewerkschaften die Wirkung der Richtlinie bewerten, sowie um deren direkte und indirekte Auswirkungen auf gewerkschaftspolitische Strategien und Verfahren.

3.1. Eingliederung oder Ausschluss?

Praktisch seit ihrer Entstehung Mitte des 19. Jahrhunderts stehen die Gewerkschaften in einem Spannungsfeld zwischen einem ausschließenden nationalen oder berufsbezogenen Protektionismus und einem einschließenden Internationalismus. Bis Mitte des 20. Jahrhunderts reagierten sie vielfach negativ auf den Einsatz von Migranten durch die Arbeitgeber. „Ausländische“ Arbeitnehmer wurden im Wesentlichen als Gefahr für Arbeitsplätze, Löhne und Arbeitsbedingungen gesehen. Zwar setzten sich einige Gewerkschaftsführer für Internationalismus statt Protektionismus ein, doch blieben sie in der Minderheit.

Anfangs befürworteten viele Gewerkschaften eine „Begrenzung der Zahl“ der Migranten. Später entwickelten sie das Konzept der „Gleichbehandlung“, um sicherzustellen, dass die „nationalen“ Löhne nicht unterboten wurden. Seit 1970 sind jedoch erst einige wenige und später alle westeuropäischen Gewerkschaften auf Strategien der Tolerierung, Unterstützung und „Chancengleichheit“ für Arbeitnehmer aus ethnischen Minderheiten umgeschwenkt.³⁶ Die eingliederungsfreundliche Fraktion ist in den westeuropäischen Gewerkschaften viel stärker geworden. Grund dafür waren eine deutliche Verstärkung der Migration und Bevölkerungsvermischung, die wirtschaftliche Entwicklung mit einer allgemeinen Höherqualifizierung und der Verlagerung von der Schwerindustrie auf den Dienstleistungssektor sowie ein verstärktes Bewusstsein für politische und Menschenrechte.

Als die mittel- und osteuropäischen Gewerkschaften dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) beitraten, unterschrieben auch sie die politische Agenda gegen Diskriminierung auf EU-Ebene.

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, wurde der EGB, nachdem die „Erklärung von Florenz“ gemeinsam mit UNICE 1995 formuliert wurde und nach dem Europäischen Jahr gegen Rassismus 1997, bei dem er eine tragende Rolle spielte,³⁷ einer der wichtigsten Fürsprecher der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und setzt sich seitdem aktiv gegen Rassismus ein.

Die befragte Person vom EGB erwähnte die sehr negative Öffentlichkeitswirkung, die im Vereinigten Königreich entstand, als beim Bau einer Ölraffinerie beschäftigte Arbeitnehmer, die der Gewerkschaft UNITE angehörten, im Februar 2009 für „britische Arbeitsplätze für britische Arbeitnehmer“ streikten. Kurz darauf spielte der polnische Vorsitzende des Gewerkschaftsverbands OPZZ mit dem Gedanken an eine Kampagne zum Schutz von Arbeitsplätzen für polnische Beschäftigte, „weil andere EU-Staaten das ja auch taten“. Ein weiterer für OPZZ Befragter erklärte:

„Die Aussage über die Schließung des Arbeitsmarkts für Ausländer war missverstanden worden. Der Vorsitzende hatte gemeint, dass OPZZ kein Sozialdumping akzeptiert – wir wollen alle Arbeitnehmer und alle Arbeitsplätze schützen, damit niemand ausgebeutet wird. Menschen, die nach Polen kommen, um dort zu arbeiten, sollten zu denselben Bedingungen beschäftigt werden wie polnische Arbeitnehmer.“

³⁶ Martens, A. (1999), „Migratory Movements: The Position, the Outlook. Charting a Theory and Practice for Trade Unions“.

³⁷ Die Erklärung von Florenz folgte auf die Mitteilung über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus der EU-Kommission von 1995, die den Vorschlag enthielt, 1997 zum „Europäischen Jahr gegen Rassismus“ zu erklären.

Die befragte Person vom litauischen Gewerkschaftsverband (LPSK) argumentiert recht explizit protektionistisch:

„Wir versuchen, unseren Arbeitsmarkt von Beschäftigten aus Drittländern freizuhalten; selbst als wir in Litauen nicht genügend Arbeitskräfte hatten, stimmten wir nur einer Zahl von 5 000 Plätzen für Drittstaaten-Arbeitskräfte zu. Wir versuchen, unseren Arbeitsmarkt unseren Arbeitnehmern vorzubehalten.“

Dieses Motiv kam auch anderswo zum Ausdruck, beispielsweise unter den Gewerkschaften öffentlicher Bediensteter in Luxemburg.

Eine subtilere Form der protektionistischen Haltung äußerte sich darin, dass Arbeitnehmer aus anderen Ländern begrüßt wurden, aber nur als vorübergehender „Puffer“ gedacht waren, der wieder entfernt werden konnte, um die „einheimischen“ Arbeitnehmer im Fall einer Rezession zu schützen. Eine auf Arbeitnehmerseite befragte Person von der internationalen Zeitarbeitsfirma Stamont-Metal in der Tschechischen Republik, die Beschäftigte auf Zeit in verschiedene Industrieunternehmen entsendet, stellte fest:

„Die Gewerkschaften in diesen Unternehmen sind sich bewusst, dass ausländische Beschäftigte von Zeitarbeitsfirmen im Fall von Entlassungen als Puffer wirken. Deshalb verhalten sie sich ihnen gegenüber meist hilfsbereit.“

Auswirkungen der Wirtschaftskrise

Einige Befragte meinten, die aktuelle Wirtschaftskrise würde wahrscheinlich zu verstärkter Feindseligkeit gegenüber ethnischen Minderheiten oder Wanderarbeitnehmern führen – vor allem, wenn diese tatsächlich einen Arbeitsplatz hätten – und eine ernsthafte Umsetzung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie verzögern. Eine befragte Person vom Unabhängigen Gewerkschaftsbund Luxemburg (OGB-L) war der Meinung, die Krise beeinträchtige die Tolerierung. *„Ich höre jetzt schon Luxemburger und sogar Portugiesen über die ‚dreckigen Grenzgänger‘ reden, die kommen und uns unsere Arbeitsplätze wegnehmen.“*

In Spanien berichtete eine befragte Person vom CCOO über wachsenden Unmut bei spanischen Arbeitnehmern gegen die Zahlung von Arbeitslosengeld an nicht-spanische Arbeitslose. Der Befragte äußerte ernsthaftes Bedenken, dass die Wirtschaftskrise den geleisteten Fortschritt umkehren könnte.

„Der Kampf gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft hat einiges erreicht. Die Leute sind sich dessen nun stärker bewusst. Leider zerstört die Wirtschaftskrise Teile dieser Verbesserungen. Es lauert die Gefahr, dass Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ansteigen.“

In einigen Fällen waren Vorschläge zur verstärkten Integration von Migranten in eine nationale Gewerkschaft vertagt worden. Aufgrund der Krise wurden geplante Gespräche zwischen der Gewerkschaft OS STAVBA und vietnamesischen Gewerkschaften über Gewerkschaftsrechte für vietnamesische Migranten abgesagt, die für tschechische Zeitarbeitsfirmen arbeiten.

In der größten europäischen Volkswirtschaft warnte eine befragte Person von der deutschen IG Metall: *„Uns fällt heute der nationalistische Ton in Unternehmen auf, der ungeachtet der neuen Gesetze in Europa herrscht.“* In einer der kleinsten Volkswirtschaften, Lettland, bestätigte die befragte Person von der Gewerkschaft Energija, bei Arbeitnehmern aus ethnischen Minderheiten herrsche bereits Sorge: *„Gerade in letzter Zeit haben sich einige Leute an mich oder andere Vertreter gewandt, weil sie Angst hatten und wissen wollten, ob ihre begrenzten Sprachkenntnisse ein Grund sein würden, um sie als erste zu entlassen.“*

Einige Befragte argumentierten jedoch entschieden, die Durchsetzung der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sei in der aktuellen Krise wichtiger denn je. Eine italienische befragte Person vom Gewerkschaftsverband CGIL betonte:

„Wichtige Grundsätze müssen gerade in Notsituationen bekräftigt werden ... Diesbezüglich meine ich, dass bestimmte europäische Instrumente uns helfen können, die Wirksamkeit bestehender Gesetze zu stärken und nicht aushöhlen zu lassen.“

Ambivalenz der Gewerkschaften

Sowohl ausschließende als auch einschließende gewerkschaftliche Strömungen sind nach wie vor nahezu überall präsent. Eine Tendenz zur Bevorzugung einheimischer Arbeitnehmer wird durch die aktuelle Wirtschaftskrise zwangsläufig geschürt. Die Gewerkschaften begrüßen unter Umständen „neue“ Arbeitnehmer, können aber gleichzeitig unter Druck geraten, den Anschein zu erwecken, die Interessen ihrer bestehenden, einheimischen Mitglieder zu schützen.

Dies kann zu potenziellen Spannungen zwischen dem Kampf für bessere Bezahlung und Arbeitsbedingungen für einheimische Arbeitskräfte und dem Einsatz gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Zugehörigkeit führen. Möglicherweise erklärt dies, warum sich die Gewerkschaften in einigen Ländern nicht gegen rassistisch motivierte Diskriminierung engagiert haben.

3.2. Die Auswirkungen der Richtlinie

In diesem Kapitel werden die Meinungen der Gewerkschaften zu den Auswirkungen der Richtlinie in der Praxis dargestellt. Die in den Interviews geäußerten Standpunkte der Gewerkschaften über die Bedeutung der Richtlinie lassen sich in vier große Gruppen unterteilen:

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 politische Veränderungen wurden von den Befragten aus den Gewerkschaften als unmittelbare oder mittelbare Folgen identifiziert. Einige verwiesen auf das Überdenken von traditionellen Sichtweisen von Gewerkschaften hinsichtlich der Ablehnung eines *Ethnic Monitoring* als eine Konsequenz der Richtlinie.

Geringe oder keine Auswirkungen der Richtlinie

Es wurde argumentiert, dass die Annahme der Richtlinie aufgrund nationaler Rechtsvorschriften zur ethnischen Diskriminierung, die bereits Schutz bieten, 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 aufseiten der Gewerkschaften wie auch der Arbeitgeber auf die Angst zurückgeführt, ein „kontroverses“ Thema am Arbeitsplatz anzusprechen. Einige Befragte aus den Gewerkschaften vertraten die Ansicht, dass die Richtlinie nicht das richtige Mittel zur Bekämpfung von Diskriminierung sei.

Negative Reaktionen auf 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 Arbeitnehmer keine Ansprüche geltend machen würden, da Rechtsverfahren kompliziert und langsam und Rechtsmittel begrenzt seien. Zudem sei der Wunsch, den Arbeitsplatz nicht zu verlieren, ein Grund dafür, aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen den Rechtsweg zu vermeiden.

Unkenntnis und fehlende Bekanntheit der Richtlinie

Einigen Befragten aus den Gewerkschaften war Diskriminierung aus Gründen der Rasse entweder kein Begriff oder sie verbanden ein gewisses Unbehagen damit. Zudem bestanden manche auf ihrem Standpunkt, dass es Diskriminierung nicht gebe, obgleich sie einräumten, dass bestimmte Gruppen, vor allem Roma und bestimmte sprachliche Minderheiten, generell benachteiligt würden. 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 bzw. Gewerkschaften nicht gebe. In anderen Fällen zeigten sich Gewerkschaftsfunktionäre, die für diese Studie befragten wurden, tolerant gegenüber Diskriminierung aus Gründen der Rasse.

3.2.1. Positive Auswirkungen der Richtlinie

Einige Gewerkschaften waren der Meinung, dass zu den das Bewusstsein schärfenden Auswirkungen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie und ihrer Umsetzung in nationales Recht auch der Anstoßeffekt gehörte, den gut publizierte Fälle von gerichtlichem Vorgehen gegen Diskriminierung für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit haben. Dies bestätigte z. B. die befragte Person von Kommunal, der größten schwedischen Gewerkschaft für Kommunalbedienstete, deren Mitglieder zu einem Fünftel nicht-schwedischer Herkunft sind: *„Die EU-Rassengleichbehandlungsrichtlinie und das nachfolgende schwedische Gesetz haben dazu geführt, dass die Probleme des Rassismus und der Diskriminierung sichtbar wurden.“* Die schwedische Gewerkschaft Handels äußerte sich ähnlich: *„Der öffentliche Diskurs über ethnische Diskriminierung in den letzten Jahren hat das Bewusstsein der Mitglieder geschärft.“*

Auch die befragte Person vom Belgischen Allgemeinen Gewerkschaftsverband (*Fédération Générale du Travail de Belgique*, FGTB) unterstrich: *„Ja, ich sehe in der Tat ein gestiegenes Bewusstsein. Das liegt aber an mehreren Dingen, vor allem auch an den Medien, die eine wichtige Rolle spielen.“* Die Auswirkungen des Rechtsfalls Adecco, einer Zeitarbeitsfirma, die weiße belgische Arbeitnehmer mit dem Kürzel „BBB“ bezeichnet hatte, damit ihre Kunden nach derartigen Kriterien auswählen konnten, waren erheblich. In Belgien wurde vom FGTB auch berichtet, dass Kollektivverhandlungen mit den Arbeitgebern über Fragen der Diskriminierung seit der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht erheblich einfacher geworden seien.

Eine andere befragte Person des FGTB äußerte sich sehr positiv über die im September 2007 geschaffenen staatlich finanzierten Stellen für Diversitätsberater der Gewerkschaften: *„Die Richtlinien haben dazu beigetragen, Strategien für Vielfalt einzuführen, und sie liefern starke Argumente, um sie zu legitimieren.“* Die Berater sollen den Unternehmen helfen, Diversitätspläne zu entwickeln, aber auch die Gewerkschaftsvertreter darin unterstützen, Beschwerden über Diskriminierung und Rassismus nachzugehen.

Das Problem anerkennen

Eine befragte Person des französischen Allgemeinen Gewerkschaftsbunds (*Confédération Générale du Travail*, CGT) beurteilte die Einrichtung der französischen Gleichbehandlungsstelle HALDE (*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité*) als extrem wichtig, um den Widerstand gegen die Vorstellung, Rassismus könne in Frankreich weit verbreitet sein, aufzubrechen. Die CGT beteiligt sich am Konsultativausschuss der HALDE, und die befragte Person meinte:

„Das Problem wurde immer beharrlich geleugnet. Ohne die europäischen Rechtsvorschriften müssten wir immer noch darum kämpfen, dass die Bekämpfung der Diskriminierung überhaupt in Angriff genommen wird.“

In Deutschland meinte eine befragte Person von der IG BCE (Gewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie): *„Die Gesellschaft reagiert sensibler. Wir haben Auswirkungen in vielen Bereichen beobachtet, vor allem bei den Arbeitgebern, die gegen die betreffenden Gesetze waren.“*

Einige der Gewerkschaften stellten einige rechtliche Vorteile fest. In Schweden hielt es der Gewerkschaftsverband der Bauindustrie für eine wichtige Neuerung, dass die Gewerkschaft sich nun unmittelbar mit Fragen der Diskriminierung befassen kann, während dies zuvor nur der Ombudsmann für Diskriminierung tun konnte. Die befragte Person der deutschen Gewerkschaft ver.di hielt die Umsetzung zwar nicht für einen Neuanfang, doch sie meinte:

„Der Fortschritt liegt darin, dass sie [die Rechtsvorschriften] unmittelbar den Einzelnen betreffen, der nun weit reichende Möglichkeiten hat und ... wenn er sich diskriminiert fühlt bzw. wenn er diskriminiert wird, dagegen vorgehen, die Sache rechtlich überprüfen lassen und eine Entschädigung erhalten kann.“

Die befragte Person von ver.di fügte jedoch hinzu, in der Praxis seien die Vorschriften *„schwer anzuwenden“*.

In den Niederlanden begrüßte der größte Gewerkschaftsbund FNV eine vor kurzem verabschiedete Änderung des Arbeitsschutzgesetzes, mit der dem Arbeitgeber die rechtliche Verantwortung für die Verhinderung von Diskriminierung am Arbeitsplatz übertragen wird. Die befragte Person war der Meinung, dass dies die Betriebsräte dazu ermutige, die Notwendigkeit der Bekämpfung von Diskriminierung im Unternehmen anzusprechen. Auch im Vereinigten Königreich begrüßte die befragte Person von der Gewerkschaft der Beschäftigten im Kommunikationssektor die rechtlichen Neuerungen: *„Die Bestimmungen über Belästigung sind sehr wichtig, denn sie erlauben es mehr Menschen, gegen Arbeitgeber vorzugehen, bei denen sie rassistische Untertöne feststellen.“* Die befragte Person fügte hinzu:

„Obwohl sich immer noch schockierende Beispiele [für Diskriminierung] finden, bei denen die Frage der Rasse eine Hauptrolle spielt ... hat sich die Situation gebessert, da die Arbeitgeber ihre rechtlichen Pflichten immer besser kennen.“

Für die Danish Confederation of Professional Associations (AC) hat die Rassengleichbehandlungsrichtlinie zwei wichtige

Verbesserungen mit sich gebracht: *„Natürlich ist die Verlagerung der Beweislast eine wichtige Änderung, und auch die Tatsache, dass das Institut für Menschenrechte das Mandat erhielt, Fälle vor Gericht zu bringen ... Das hat Klarheit geschaffen.“*

Einige der Befragten, die positive Auswirkungen der Richtlinie wahrnahmen, stellten allerdings auch Probleme fest.

In Dänemark befanden sich die Gewerkschaften in einem ideologischen Dilemma, das die befragte Person von der Gewerkschaft 3F folgendermaßen beschrieb:

„Ein Konflikt zwischen kollektiven Rechten – die dem dänischen Modell entsprechen – und individuellen Rechten – wie sie von der EU vertreten werden ... Die Befürworter des dänischen Modells haben eine tiefsitzende Angst davor, dass die EU-Rechtsvorschriften das dänische Modell, das auf Dialog und Konsens zwischen den verschiedenen Sektoren des Arbeitsmarkts gründet, verdrängen und einschränken. 3F ist jedoch der Meinung, dass die Menschenrechte Vorrang vor allen Vereinbarungen haben. 3F macht es sich zur Aufgabe, für diesen Standpunkt zu werben.“

3.2.2. Geringe oder keine Auswirkungen der Richtlinie

Obwohl die Mehrheit der befragten Gewerkschaftsvertreter die Richtlinie im Allgemeinen als eine positive Entwicklung betrachtete, nannten sie die folgenden Gründe dafür, dass die Auswirkungen der Richtlinie und der einschlägigen nationalen Gesetze begrenzt seien:

- die vorhandenen Gesetze und Praktiken enthielten bereits Antidiskriminierungsvorstellungen;
- es gibt Probleme mit der Umsetzung auf nationaler Ebene;
- die Gewerkschaften sind zu schwach, um bei langsam oder nicht reagierenden Arbeitgebern die uneingeschränkte Einhaltung der Richtlinie durchzusetzen;
- die Richtlinie wird nicht als geeignete Maßnahme angesehen, um Diskriminierung zu bekämpfen.

Vorhandene Antidiskriminierungsvorschriften

Der niederländische Gewerkschaftsbund FNV beurteilte die Auswirkungen insgesamt folgendermaßen:

„Für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gibt es keine sichtbaren Veränderungen, was das Bewusstsein für das Recht auf Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz angeht. Die Antidiskriminierungsvorschriften haben in der Praxis nicht zu spezifischen Verbesserungen der Stellung ethnischer Minderheiten geführt.“

In vielen Ländern wurde auch berichtet, dass die Richtlinie keinen oder keinen unmittelbaren Unterschied im Vergleich zu den vorhandenen Rechtsvorschriften mache – auch wenn sie sich natürlich mittelbar auswirken könne. Diese Meinung vertraten der Gewerkschaftsbund FNV in den Niederlanden und die befragte Person von der Gewerkschaft UNITE im Vereinigten Königreich, die argumentierte:

„Was die Rassengleichheit angeht, hatten wir schon entsprechende Vorschriften, so dass die Rassengleichbehandlungsrichtlinie keine großen Veränderungen gebracht hat ... Aber es ist immer hilfreich, Vorschriften zu haben, die uns und andere Stellen dazu ermutigen, mit den Arbeitgebern zu verhandeln.“

Die befragte Person von der *Irish Bank Officials Association* verwies ebenfalls auf den 1998 in Irland verabschiedeten *Employment Equality Act* und den *Equal Status Act* aus dem Jahr 2000, die „sich am meisten auf das Bewusstsein ausgewirkt“ hätten. „Die Gleichbehandlungsrichtlinie und die Änderung des *Employment Equality Act* aus dem Jahr 2004 hatten nur begrenzte Auswirkungen auf die Gewerkschaft, ihre Mitglieder und die Arbeitgeber.“

In Polen wies die befragte Person von der Lehrgewerkschaft ZNP-OPZZ darauf hin, dass es Widerstand gegen eine neue Antidiskriminierungsklausel im Arbeitsgesetzbuch gegeben habe: „Die Leute meinten, die polnische Verfassung, in der festgelegt ist, dass wir alle vor dem Gesetz gleich sind, reiche aus.“ In der Slowakei war die befragte Person von der Gewerkschaft OZ Chémia in der Slovnaft-MOL-Ölraffinerie ebenfalls der Meinung, dass die Rassengleichbehandlungsrichtlinie keine Veränderungen gebracht habe, da bereits eine „Antidiskriminierungspolitik“ vorhanden gewesen sei.

Probleme bei der Umsetzung

Als Grund dafür, dass es keine wirklichen Verbesserungen gegeben habe, wurde u. a. angegeben, dass die Rechtsvorschriften nicht in einheitlicher Weise umgesetzt worden seien. Eine befragte Person der britischen Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst UNISON argumentierte, dass in ganz Europa:

„[...] die Regelungen einen zweigleisigen Ansatz in der Frage der Rassengleichheit schufen ... Verschiedene Mitgliedstaaten haben die Vorschriften unterschiedlich umgesetzt ... und sich nicht an den Grundsatz des ‚Verbots der Schlechterstellung‘ gehalten, [demzufolge] alle Mitgliedstaaten denselben oder einen besseren Schutz bieten sollen.“

Die *General Workers' Union* in Malta ernannte einen Abteilungssekretär, der sich mit der Richtlinie befassen sollte, und die befragte Person war erleichtert, dass „wir jetzt wenigstens ein Gesetz haben“. Da allerdings die meisten Migranten in der Schattenwirtschaft arbeiten und das Thema

in einer kleinen Wirtschaft, in die verhältnismäßig viele undokumentierte Migranten gekommen sind, ein sensibles Thema sei, würden andere Akteure, wie z. B. die im Namen der katholischen Kirche tätige Zuwandererkommission, als geeigneter angesehen. „Bis jetzt hat das Land vor allem versucht, sie wieder loszuwerden.“ Was die Rassengleichbehandlung angeht, „befinden wir uns noch im Anfangsstadium“.

Schwache Gewerkschaften und Arbeitgeber, die nicht reagieren

Einige Befragte meinten, das Problem der fehlenden Auswirkungen hänge auch mit ihrer eigenen Schwäche zusammen. Die befragte Person von der zyprischen Gewerkschaft für das Baugewerbe sah den Grund in der geringen allgemeinen Präsenz der Gewerkschaft im Sektor und im Land:

„Wenn Migranten in Unternehmen mit hohem Organisationsgrad arbeiten, fühlen sie sich geschützt und sicher; aber in Unternehmen mit geringem Organisationsgrad oder in der Schattenwirtschaft kennen sie das Gesetz nicht und sind massiven Verstößen gegen ihre Rechte ausgesetzt.“

Auch die befragte Person von der deutschen IG Metall war der Meinung, dass die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft sich positiv auswirke:

„Wo wir stark sind, d. h. wo wir einen Organisationsgrad von 80 % bis 90 % haben, ist es natürlich viel leichter, bestimmte Dinge durchzusetzen. Und hier traut sich der Einzelne auch eher zu, etwas dagegen [gegen Diskriminierung] zu unternehmen, denn er weiß, dass eine starke Gewerkschaft und ein starker Betriebsrat bedeuten, dass er zuversichtlicher agieren kann.“

Je geringer der gewerkschaftliche Organisationsgrad in einem Land ist, desto geringer dürften daher auch die Auswirkungen der Richtlinie sein. Aber auch in „stärkeren“ oder „gewerkschaftsfreundlicheren“ Ländern räumten die befragten Gewerkschaftsvertreter oft ein, dass sie große Probleme im Umgang mit Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft haben.

Die Gewerkschaften stellen auch in ihren eigenen Strukturen Schwächen fest, die sich aus widersprüchlichen Prioritäten ergeben. Eine befragte Person von der österreichischen Gewerkschaft GPA-DPJ erklärte, der Rechtsruck der österreichischen Wähler in den letzten Jahren schüre bei einigen Gewerkschaftsaktivisten die Angst, dass sie ihre Stellung und die damit verbundenen Privilegien (vor allem Zeiten der Freistellung vom Arbeitsplatz für gewerkschaftliche Aufgaben) verlieren könnten, wenn sie sich allzu nachdrücklich für Maßnahmen gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft einsetzen.

„Einerseits befürchten sie, dass ihre Klientel solche Schritte nicht befürwortet, andererseits ist da die Angst, dass sie mit Migranten Schwierigkeiten bekommen, die sich selbst vertreten wollen.“

Während Gewerkschaftsvertreter an der Spitze ihrer Organisationen im Allgemeinen die Antidiskriminierungsmaßnahmen der Richtlinie unterstützen, deutet die Art, in der diese Strategien auf der Ebene des Arbeitsplatzes umgesetzt werden, oft darauf hin, dass ein passiverer oder eher neutraler Ansatz verfolgt wird. Nur 15 % der 250 Beschwerden, die jährlich bei der belgischen Gleichbehandlungsstelle eingehen, werden von den Gewerkschaften an sie herangetragen – ein Anteil, den die Gewerkschaft für außerordentlich gering hält.

Die befragte Person von der niederländischen Arbeitsgruppe EARN, in der sich schwarze Gewerkschaftsvertreter und solche mit Migrationshintergrund zusammengeschlossen haben, bestätigte die Vermutung, dass sich Opfer von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft oft eher an eine NRO als an die Gewerkschaften wenden, wenn sie Hilfe suchen. Die Gewerkschaften bieten häufig *„keine strukturierte rechtliche Unterstützung an, oder aber ihre Unterstützung ist nicht ausreichend“*, und erfahrungsgemäß gibt es oft *„viel Bürokratie“*. Dies ist eine häufig und von vielen Gewerkschaftsmitgliedern geäußerte Kritik an ihren Gewerkschaftsstrukturen. Die befragte Person erklärte, für Menschen, die Rassendiskriminierung erfahren, komme allerdings noch hinzu, dass es seitens der Gewerkschaftsvertreter *„an Kenntnissen über Diskriminierung fehlt“*.

Zu den Reaktionen am Arbeitsplatz wurden aber auch andere, unmittelbarere Befürchtungen geäußert. Die befragte Person von EARN fügte hinzu, der Einzelne brauche

„Vertrauen in das System und die Gewissheit, dass die Beschwerde dort zu einem wirklichen Ergebnis führt. Die jüngeren Erfahrungen sind nicht geeignet, ein solches Vertrauen zu schaffen. Warum also sollten die Leute ein Risiko eingehen?“

Einige Gewerkschaften argumentierten auch nachdrücklich, dass der Mangel an sichtbaren Auswirkungen damit zusammenhänge, dass die Arbeitgeber ihre Praxis nicht verändert hätten. Die befragte Person des belgischen FGFB fasste die Zweifel von vielen zusammen: *„Die Arbeitgeber vertreten den Standpunkt: ‚Wir wollen uns wirklich gegen Diskriminierung einsetzen‘, aber das sind alles nur Sonntagsreden.“*

In Slowenien erklärte die Gewerkschaft SSS, es habe sich wenig geändert. Die befragte Person räumte ein, dass die Rechtsvorschriften *„den Gewerkschaften helfen, in Antidiskriminierungsfragen aktiver zu werden“*, vor allem in Bezug auf die Roma und die deutschsprachige Minderheit. Aber sie meinte:

„Die neuen Antidiskriminierungsvorschriften haben die Arbeitgeber nicht dazu veranlasst, Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsstrategien einzuführen ... Wenn der Arbeitgeber sich keinen Gewinn verspricht, ist in den meisten Fällen auch keine Wirkung zu erwarten.“

Richtlinie nicht als geeignete Maßnahme zur Bekämpfung von Diskriminierung betrachtet

In Deutschland hat die Erklärung von Florenz aus dem Jahr 1995 dazu geführt, dass viele Betriebsräte den rechtlichen Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes genutzt haben, um auf Betriebsebene antirassistische Vereinbarungen abzuschließen. Eine der befragten Personen vom DGB berichtete:

„Diese Betriebsvereinbarungen sind viel weitreichender als die Vorschriften des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Sie befassen sich im Falle von Diskriminierung nicht nur mit der Frage, was geschah, sondern umfassen auch vorbeugende Maßnahmen, um Menschen vor Diskriminierung zu schützen, und betreffen auch Schulungsinhalte für das Management.“

Einige Gewerkschaftsvertreter gaben zu bedenken, dass die Zusicherung einer rechtlichen Lösung des Problems der Rassendiskriminierung illusorisch sein könnte. Eine befragte Person der österreichischen Industriegewerkschaft GMTN unterstrich, das Beispiel von Frauen, die als Einzelne versuchten, ihre Rechte unter Berufung auf das Gleichbehandlungsgesetz durchzufechten, verheiße nichts Gutes:

„Meiner Meinung nach ist es sehr wichtig, dass es die Rechtsvorschriften und die Gleichbehandlungskommission gibt, aber sie sind kein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Diskriminierung. An der Frage der Gleichbehandlung der Geschlechter wird deutlich, dass die Kommission und der Ombudsmann sie seit 20 Jahren bearbeiten, ohne dass wirkliche soziale und sozioökonomische Verbesserungen erreicht worden wären. Jede einzelne Beschwerde wird unterstützt, jedes Jahr werden Hunderte von Fällen entschieden, und doch ist dies unbedeutend im Vergleich zur Wirklichkeit ... Maßnahmen, die davon abhängen, dass Einzelne initiativ werden, können keine Auswirkungen auf die insgesamt diskriminierende Situation ganzer Bevölkerungsgruppen haben.“

Eine befragte Person des Französischen Demokratischen Gewerkschaftsbunds (Confédération française démocratique du travail – CFDT) betonte, der richtige Weg, um Rassismus zu bekämpfen, seien konkrete Aktionen vor Ort: *„Es ist nicht das Gesetz, das Veränderungen bewirkt.“* Eine befragte Person von der deutschen IG Metall argumentierte:

„[Die Richtlinie] bedeutet nicht, dass sich das Bewusstsein der Menschen verändert hat. Sie muss gelebt werden. Deshalb meine ich auch, dass die Rechtsvorschriften

mit Leben erfüllt werden müssen. Man muss praktische Beispiele finden, um sagen zu können, dass es großartig ist, in einem von Vielfalt geprägten Umfeld zu arbeiten.“

Eine befragte Person des belgischen FGTB äußerte ein weiteres Anliegen:

„Die Rassengleichbehandlungsrichtlinie und das Gesetz gegen Rassismus verbessern nicht unbedingt den Schutz vor Rassismus in der Beschäftigung, denn nun kommt er eher verdeckt und schleichend daher und lässt sich schlechter feststellen.“

Verschiedene Befragte, wie z. B. ein belgischer flämischsprachiger Gewerkschaftsvertreter tunesischer Herkunft, erkannten an, dass es seit der Verabschiedung der Richtlinie *„inzwischen leichter ist, mit Vielfalt umzugehen, weil sie viele Menschen schützt, nicht nur Schwarze und ethnische Minderheiten.“* Dies löse aber nicht das Kernproblem: Während Stereotypisierung und die an sichtbaren und sprachlichen Merkmalen orientierte Einstellung von Arbeitnehmern und Auswahl von Beschäftigten für bestimmte Tätigkeiten, Weiterbildung und Beförderung nach wie vor gängige Praxis seien, sei es schwierig, sie nachzuweisen und für das Opfer häufig von Nachteil, wenn es sie thematisiere.

Zwei Gleichbehandlungsrichtlinien

Ein Problem bei der Bewertung der genauen Auswirkungen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie ergab sich daraus, dass sie in vielen Fällen gleichzeitig mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf umgesetzt wurde. Diese Zusammenlegung wurde häufig als *„einfachere“* Option der Integration von antirassistischen Maßnahmen in Vereinbarungen und der Einführung in die betriebliche Praxis unter der Flagge der *„allgemeinen“* Antidiskriminierung betrachtet. Tatsächlich verwechselten viele Befragte die Antidiskriminierungsvorschriften und die Rechtsvorschriften zur Gleichstellung der Geschlechter.

3.2.3. Keine Auswirkungen der Richtlinie

Die zwei wichtigsten von den befragten Gewerkschaftsvertretern angegebenen Gründe dafür, dass die Richtlinie keinerlei Auswirkungen in ihrem Land oder in ihrer Organisation habe, waren folgende:

- **Schleppende Umsetzung:** Die demokratischen Prozesse des Landes seien in Bezug auf die vollständige Umsetzung und Einhaltung der Richtlinie noch unterentwickelt.
- **Andere Prioritäten:** Die Gewerkschaften hätten vielen Forderungen nachzukommen, und das Thema der Rasse und der ethnischen Zugehörigkeit stünde nicht ganz oben auf der Liste.

Auch in einigen Ländern, in denen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Zugehörigkeit erst kürzlich verboten wurde, gibt es beträchtliche Skepsis über jedwede Art von Gesetzen bezüglich Stereotypisierung. Beispielsweise berichtete die befragte Person der lettischen Gewerkschaft Energija: *„Das EU-Nichtdiskriminierungsgesetz wird als etwas dem Land von außen aufgezwungenes und unwesentliches angesehen.“*

Der befragten Person der polnischen Gewerkschaft der Elektronikindustrie NSZZ waren die Probleme mit der weißrussischen und der ukrainischen Minderheit ebenso bewusst wie die Probleme aufgrund der jüngeren Migration nach Polen. Er meinte: *„Das Problem ist bekannt und wird verstanden“*, und fragte:

„Können wir behaupten, es sei ein nebensächliches Problem? Für die Arbeitgeber trifft das sicherlich zu, denn sie wollen keine Probleme haben. Aber die Gewerkschaften nehmen sich auch nicht wirklich Zeit dafür – vor allem, weil es schwierig ist, Menschen zu organisieren, zum einen aufgrund rechtlicher Hindernisse, aber auch, weil sie [die Minderheiten] nicht sehr gewerkschaftsnah sind.“

Mehrere Befragte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten bestätigten, dass es in den Gewerkschaften trotz der Richtlinie Fremdenfeindlichkeit gibt. In Zypern sprach sich die befragte Person der Gewerkschaft des Privatsektors DEOK klar dafür aus, dass eine Sensibilisierung für die Problematik erforderlich ist, denn: *„Rassisten gibt es auch in den Reihen der Gewerkschaften.“*

Langsamer Prozess der Umsetzung

In einigen Ländern waren Gewerkschafter der Meinung, die mangelnde Wirkung hänge damit zusammen, dass die Gesetzestreue insgesamt zu wünschen übrig lasse; daher werde die Umsetzung ein langer und langsamer Prozess sein. In Bulgarien meinte die befragte Person von der Gewerkschaft der Nahrungsmittelindustrie:

„Seit der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht haben sich keine sichtbaren Veränderungen ergeben. Wo Diskriminierung existiert, gibt es sie immer noch ... Auf dem Papier gibt es eine europäische Harmonisierung, aber das Problem in Bulgarien ist, dass Gesetze nicht eingehalten werden.“

Die befragte Person des Gewerkschaftsdachverbands in Lettland (LBAS) berichtete über ein ähnliches Problem:

„Theoretisch haben wir (Lettland) die meisten neuen Bestimmungen umgesetzt. Aber wir haben Probleme mit der anderen Seite der Medaille, nämlich mit der Anwendung der Normen.“

Als zu früh eingeschätzt

Die befragte Person eines der größten Gewerkschaftsverbände in Estland (EAKL) äußerte sich über den Zeitpunkt der Einschätzung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie folgendermaßen: *„Ich fürchte, die Sensibilisierung ist noch nicht sehr weit fortgeschritten, das wird ein längerer Prozess sein.“* Und die befragte Person der estnischen Gewerkschaft der Medienarbeiter (TALO) meinte: *„Die neuen Rechtsvorschriften haben noch keine Änderungen bewirkt, vor allem, was die Diskriminierung aus Gründen der Rasse angeht. Man könnte einige politische Fragen stellen [z. B. warum das so ist], aber selbst wir wollen nicht über politische Themen sprechen.“*

Andere Prioritäten

Eines der häufigsten Argumente, mit dem Befragte von Gewerkschaften ihre fehlende Reaktion auf die Richtlinie erklärten, war, dass sie andere, dringendere Probleme zu lösen hätten. Vor allem in Mittel- und Osteuropa und in Frankreich waren die Befragten der Meinung, die Diskriminierung von Gewerkschaftsaktivisten und Mitgliedern durch Arbeitgeber habe Vorrang. So argumentierte eine befragte Person der französischen FO, es sei nicht nur wegen der realen unmittelbaren Probleme – Wirtschaftskrise, Umstrukturierung und Entlassungen – schwierig, die Praxis der Gewerkschaften zu ändern, sondern auch *„weil die Gewerkschaftsaktivisten der Meinung sind, dass die Bekämpfung der Diskriminierung von Gewerkschaftsaktivisten Priorität hat.“*

Zahlreiche Gewerkschafter hatten auch das Problem, dass sie viele der „Mehrheit“ angehörenden Arbeitnehmer davon überzeugen mussten, dass die Einbeziehung von ethnischen und nationalen Minderheiten angehörenden Arbeitnehmern in ihrem Interesse ist. Noch schwieriger könnte dies in einer Zeit der Umstrukturierungen und Entlassungen sein, in der Vereinbarungen auf der Grundlage des Prinzips *First-in-Last-out* ausgehandelt wurden, durch das ja tatsächlich später eingestellte Beschäftigte diskriminiert werden, die häufig Minderheiten angehören oder Migrant*innen sind. Eine befragte Person der deutschen Gewerkschaft ver.di meinte: *„Der Gewerkschaft – und den Betriebsräten – ist durchaus bewusst, dass [auf der Dauer der Betriebszugehörigkeit fußende] Entlassungsprogramme eindeutig gegen die neuen Rechtsvorschriften verstoßen.“*

Bei einigen Gewerkschaften schien das nicht vorhandene Interesse bzw. die geringe Priorität der Frage der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft auch mit der Überlegung zusammenzuhängen, dass man sich nicht sehr viele neue Mitglieder und Gewerkschaftsaktivisten

versprach. Die dänische Gewerkschaft für Handel und Büro (HK) gab an, hinsichtlich der Rekrutierung und Mitwirkung von ethnischen Minderheiten angehörenden Arbeitnehmern habe es keine Änderung gegeben.

3.2.4. Unkenntnis und fehlende Bekanntheit der Richtlinie

In der vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und der *Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe* (UNICE) unterzeichneten Erklärung von Florenz wird Rassendiskriminierung eindeutig definiert. Unmittelbare Diskriminierung ist *„die Benachteiligung eines Menschen wegen seiner tatsächlichen oder vermeintlichen Rasse, Religion, ethnischen oder nationalen Herkunft oder Hautfarbe“*, „mittelbare Diskriminierung“ sind *„unberechtigte Praktiken, die zwar für alle gelten, sich aber auf diese Personen besonders negativ auswirken.“* Beide Formen der Diskriminierung werden in der Rassengleichbehandlungsrichtlinie definiert und untersagt.

Dennoch kannten verschiedene Befragte 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. Noch überzeugter äußerte sich die befragte Person des estnischen Gewerkschaftsdachverbands (EAKL): *„Meiner Meinung nach gibt es in Estland keine Diskriminierung aus Gründen der Rasse am Arbeitsplatz.“*

In Bezug auf die Roma argumentierte eine befragte Person der bulgarischen Gewerkschaft Podkrepa: *„In Bulgarien gibt es Praktiken, bei denen es sich nicht um Diskriminierung handelt, die aber dennoch dazu führen, dass die Roma benachteiligt sind.“* Dies sei das Ergebnis des eigenen Wunsches der Roma, eine „geschlossene Gruppe“ zu bleiben, die *„ihre Lebensweise, so wie sie sie versteht, beibehalten will.“* Unzureichende Schreib- und Lesekenntnisse und fehlende Qualifikationen verfestigten die Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt und führten dann zu einer wahrgenommenen Abhängigkeit von Sozialleistungen und anderen Formen des Überlebens am Rande der Gesellschaft.

Die befragte Person der griechischen Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes (ADEDY) berichtete, gegen einen griechischen Roma, den die Gewerkschaft vertreten habe, sei vorgebracht worden, es fehle ihm an Qualifikationen. Der den Roma angehörende Mitarbeiter hatte nicht den geforderten Sekundarschulabschluss.

Dieser Kontext erschwert es wiederum, eine Tradition der Anwesenheit am Arbeitsplatz und der Disziplin zu entwickeln. Die befragte Person der bulgarischen Gewerkschaft für die Nahrungsmittelindustrie CITUB erklärte:

„Wir haben keine Beschwerden über Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft, der Rasse oder der Religion, abgesehen davon, dass bei der Einstellung bulgarische Arbeitskräfte den Roma vorgezogen werden. Das ist aber auch verständlich – Arbeitshaltung und Qualifikationen der Bulgaren sind besser ... Bulgaren werden vorgezogen, weil sie als disziplinierter gelten, weil ihre Arbeitshaltung und ihre Qualifikationen besser sind ... Bei einem Roma ist das nicht so, weil seine Qualifikationen geringer sind und seine Arbeitshaltung kritisiert wird. Auf einen Roma kann man sich nicht verlassen, er kommt heute zur Arbeit und morgen wieder nicht. Roma haben kein Verantwortungsgefühl. An vielen Arbeitsstellen versuchen sie, Essen und andere Dinge zu stehlen.“

In Polen gab die befragte Person der Lehrgewerkschaft ZNP-OPZZ an, dass die Mitglieder der Gewerkschaft selbst mit schuld daran waren, dass gegen die schlechteren Bedingungen für Roma-Kinder nicht protestiert wurde:

„In der ZNP gibt es hinsichtlich der Roma-Minderheit ein Problem. Wir hatten keinerlei Hinweise auf Diskriminierung, bis wir aus der Presse erfuhren, dass es in vielen Schulen eine ethnische Segregation gibt und dass Roma-Kinder in eigenen Klassen unter schlechteren Bedingungen unterrichtet werden. Wir waren schockiert darüber, dass uns keines unserer Mitglieder darüber informiert hat.“

In der Tschechischen Republik meinte eine befragte Person der Metallarbeitergewerkschaft OS KOVO, Rassendiskriminierung sei „ein nebensächliches Problem“. Obwohl die Gewerkschaft auch einige Roma und Vietnamesen unter ihren Mitgliedern hat, hat sie noch nie eine Schulung zu diesem Thema organisiert oder Informationsmaterialien herausgegeben. Sie erwägt allerdings, das gegebenenfalls zu tun, sofern das neue Antidiskriminierungsgesetz von 2009 Änderungen mit sich bringt. Die befragte Person von der tschechischen Bauarbeitergewerkschaft OS STAVBA war der Meinung, dass die Roma auf den Baustellen „genau wissen, welche Rechte sie haben oder nicht haben.“ Und fügte hinzu, die Diskriminierung aus Gründen der Rasse erhalte „in den Medien mehr Aufmerksamkeit als nötig“.³⁸

Ähnlich argumentierte in Litauen die befragte Person des Gewerkschaftsdachverbands (LPSK): „Wir erleben

hier in Litauen überhaupt nicht viel Diskriminierung“, um dann einzuschränken: „Allerdings wollen unsere Arbeitgeber in ihrer Belegschaft keine Zigeuner.“

Qualifikationen und Diskriminierung

Die lettische Lehrgewerkschaft (LIZDA) war der Meinung, dass Benachteiligung keine Diskriminierung darstelle. Obwohl sich Lehrkräfte aus Schulen mit Russisch als Hauptsprache mit Beschwerden über Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft an sie gewandt hatten, waren sie diesen Beschwerden nicht weiter nachgegangen.

Die befragte Person erklärte: „Wir haben sehr schnell festgestellt, dass es sich nicht um Diskriminierung handelte, sondern um eine unzureichende Qualifikation dieser Lehrer ... Niemand hinderte sie daran, sich an das Gesetz [über die lettische Sprache] zu halten.“

Und sie fügte hinzu: „Wir als Gewerkschaft sind bereit, unsere Mitglieder zu schützen, sofern sie nachweisen, dass sie sich bemühen, die Sprache zu lernen ... Aber sie müssen die Amtssprache kennen, das schon. So sieht es das Gesetz in Lettland vor, und daran ist nichts Diskriminierendes.“

3.3. Ergebnisse

Die meisten Befragten von Gewerkschaften berichteten, in den letzten fünf bis zehn Jahren habe es politische Entwicklungen in Bezug auf die Frage der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft gegeben. Sie betrafen vor allem eine aktivere Verteidigung der Rechte von ethnischen Minderheiten angehörenden Arbeitnehmern und die Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsplatz sowie Veränderungen der internen Regelungen, Organisation und Strategie der Gewerkschaften. Allerdings führten nur wenige Befragte diese Veränderungen auf die Rassengleichbehandlungsrichtlinie zurück. Sie waren eher der Meinung, dass die Migration und die Globalisierung der letzten Jahre diese Veränderungen ausgelöst haben.

Unter den Befragten der Gewerkschaften, die besser über die Richtlinie Bescheid wussten, meinten die einen, die Auswirkungen der Richtlinie auf ihre Praxis seien minimal, da sie schon vorher stringente Antidiskriminierungspolitik eingeführt hatten, während die anderen angaben, ihre Politiken und ihre Praxis hätten sich erheblich verändert. Einige Befragte, die besser über die Richtlinie Bescheid wussten, waren der Ansicht, dass die Auswirkungen gering seien, weil die Gewerkschaften trotz ihrer Lippenbekenntnisse das Thema noch nicht ernst genug nehmen würden. In diesen Fällen wurde argumentiert, die Richtlinie gebe den Gewerkschaften noch nicht genug Anreize, die sie

³⁸ Diese Aussage steht im Gegensatz zum Ergebnis des EU-MIDIS-Berichts (2009, S. 6-7), dem zufolge 83 % der Roma in der Tschechischen Republik der Meinung sind, dass Diskriminierung in der Tschechischen Republik weit verbreitet ist, und 71 % keine Organisation kennen, bei der sie sich beschweren könnten.

dazu veranlassen würden, unter den ethnischen Minderheiten angehörenden Arbeitnehmern gezielt Mitglieder zu werben und auf ihre volle Integration hinzuarbeiten. Wie vorherzusehen berichteten die Befragten der Gewerkschaften, die weniger mit der Richtlinie vertraut waren, von insgesamt wenigen oder gar keinen Veränderungen ihrer Strategien und Praxis.

In diesem Abschnitt diskutieren wir zunächst über Veränderungen, die unmittelbar mit der Richtlinie zusammenhängen, und anschließend über Veränderungen, für die sie ein indirekter Auslöser gewesen zu sein scheint. Aus unserer Darstellung ausgeschlossen sind die vielen Antidiskriminierungsmaßnahmen, über die uns berichtet wurde, die zwar ein generell gestiegenes Bewusstsein für Fragen der Diskriminierung widerspiegeln, aber nicht mit der Richtlinie in Zusammenhang gebracht werden können.

Unmittelbare Ergebnisse

In vielen Gewerkschaften begann die Bereitschaft, Diskriminierung aus Gründen der Rasse am Arbeitsplatz zu bekämpfen, bald nach der Verabschiedung der Richtlinie im Jahr 2000. In mehreren Interviews wurde deutlich, dass die Gewerkschaften u. a. deshalb klarere Positionen als zuvor vertraten, weil ihre Mitglieder dies verlangten. Ob dies geschah oder nicht, hing jedoch häufig davon ab, ob sich Gewerkschaftsführer fanden, die bereit waren, sich zum Vorkämpfer für die Sache der Minderheiten angehörenden Arbeitnehmer zu machen.

In Frankreich berichtete eine befragte Person der CGT, dass Gewerkschaftsaktivisten schon 2003 gegen einige große Unternehmen wie die deutsche MNC Bosch und den verstaatlichten Flugzeughersteller SNECMA aufgrund einer ethnischen Arbeitsteilung den Rechtsweg beschritten. Diese Gewerkschaftsaktivisten waren selbst nordafrikanischer Herkunft, und ihre Eltern waren ihr ganzes Leben lang in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen tätig gewesen.

In Ungarn richtete die Eisenbahngewerkschaft VDSZSZ unmittelbar nach der Umsetzung der Richtlinie eine Abteilung für Chancengleichheit ein. Zu ihren 12 000 Mitgliedern gehören auch viele Roma. Die befragte Person war Zeuge der „alltäglichen Hassreden der Manager und Angestellten gegen die Roma“. Die Roma werden abwertend als „brasilianische Produktionslinie“ bezeichnet (ein Wortspiel mit „Brazil gépsor“). Die Gewerkschaft hat jedoch zwei Gerichtsverfahren gewonnen, in denen sie Opfer von Diskriminierung vertrat. Eines davon im Jahr 2005 betraf zwölf Gleisarbeiter, die entlassen worden waren.

Die befragte Person der größten Gewerkschaft Maltas (GWU) berichtete über ein weiteres positives Beispiel. Er räumt ein: „Diskriminierung aus Gründen der Rasse ist in Malta gang und gäbe.“ Er berichtete, dass ein Gewerkschaftsfunktionär sich noch 2008 in einer Rede folgendermaßen geäußert hatte: „Wir sollten die Menschenrechte vergessen, sie ins Meer werfen und unsere

Arbeitsplätze schützen.“ Die Gewerkschaft habe nun jedoch eine Kehrtwende um 360 Grad vollzogen und betrachte Migranten inzwischen „als die neue Arbeiterklasse, denn ob es uns gefällt oder nicht, die Schwarzen sind hierhergekommen, um zu bleiben.“

Antidiskriminierung institutionalisieren

Zusammen mit anderen Gewerkschaften hat die VDSZSZ einen Gleichstellungsplan für die ungarische Staatsbahn ausgehandelt. Die befragte Person meinte:

„Die wichtigste Auswirkung der gesetzlichen Regelung ist die Tatsache, dass das Thema der ethnischen Minderheiten sichtbar und messbar wurde – z. B. in Bezug auf Lohnunterschiede – was der Gewerkschaft sehr half, da sie von nun an gerüstet war, Diskriminierung zu bekämpfen. Auch wenn es seine Zeit braucht, werden diese Themen doch immer mehr Menschen bewusst.“

In die internen Schulungen für regionale und lokale Gewerkschaftsvertreter wurden Fragen der Gleichbehandlung aufgenommen. „Auch wenn die Grundsätze schon vorher festgelegt wurden“, betonte die befragte Person der VDSZSZ, „bedeutete das Gesetz einen Durchbruch für die Institutionalisierung der Antidiskriminierung.“

Mit einer Finanzierung der EU habe die GWU ein Schulungsprogramm für Rassengleichheit durchgeführt und inzwischen einen „Quantensprung“ getan, indem sie ein Büro eingerichtet habe, das sich mit diesen Fragen befasst: „Alles ist neu, und alles kommt gut voran.“ Anfang 2009 nahmen schwarze Arbeitnehmer erstmals in Malta an einem Protestmarsch teil.

Veränderungen der internen Verfahren und Regelungen der Gewerkschaften waren nach Inkrafttreten der Richtlinie nicht ungewöhnlich. In Dänemark richtete die Gewerkschaft für das Baugewerbe und die Holzindustrie (TIB) einen Gleichstellungsausschuss ein, der sich mit Fragen der Gleichstellung der Ethnien und Geschlechter befasst.

„Sie sollen herausfinden, was zu tun ist, wenn festgestellt wird, dass unterschiedliche Löhne gezahlt werden, und untersuchen, wie mehr Angehörige ethnischer Minderheiten dazu veranlasst werden können, am Schulungsprogramm der TIB teilzunehmen. Wir wollen wissen, warum sie eine höhere Abbrecherquote haben.“

Es wächst das Bewusstsein dafür, dass die ethnische Zusammensetzung der Gewerkschaftsführungen in höherem Maße die Zusammensetzung der Mitglieder widerspiegeln sollte, wenn erreicht werden soll, dass sie mehr Mitglieder unter Angehörigen ethnischer Minderheiten rekrutieren und die Probleme ihrer Mitglieder besser verstehen. Auf der

Gründungskonferenz der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, bei der zwischen sechs und acht Prozent der Mitglieder einen Migrationshintergrund haben, wurde vereinbart, dass die Zahl der Gewerkschaftsfunktionäre vor allem in Bezug auf jüngere Menschen mit Migrationshintergrund erhöht werden soll.

Überprüfung des ethnischen Monitoring

Die Annahme der Rassengleichbehandlungsrichtlinie hat einige Gewerkschaften auch dazu veranlasst, ihre traditionelle Kritik am ethnischen Monitoring zu überdenken. Dies ist in Belgien der Fall, wo sich Gewerkschaften auf der Grundlage von bürgerlichen, politischen, weltanschaulichen oder religiösen Überzeugungen zusammensetzen können. Die Gewerkschaften können daher Mitglieder ausschließen, wenn diese die legitimen Prinzipien der Vereinigung nicht anerkennen oder sie durch ihre Handlungen klar zu erkennen geben, dass sie sich nicht an diese Prinzipien halten. Von diesem prinzipiellen Recht, Mitglieder auszuschließen, haben die belgischen Gewerkschaftsdachverbände Gebrauch gemacht: In einem derzeit anhängigen Gerichtsverfahren wurden Mitglieder der *Vlaams Belang Partei* (ehemals *Vlaams Block*, eine rechtsextreme Partei) unter dem Vorwurf ausgeschlossen, den Prinzipien der Gewerkschaft zuwidergehandelt zu haben.³⁹

Eine befragte Person berichtete über das ethnische Monitoring:

„Ja, wir reduzieren nicht gern Menschen auf ihre ethnische Herkunft, aber wir müssen pragmatisch sein, und wir brauchen ein Werkzeug, um Tendenzen aufzuzeigen und gezielt spezifische Sektoren anzugehen, und so können wir eingreifen, wenn es Probleme gibt ... Es handelt sich hier um ein nützliches Instrument, das wir in Belgien nicht haben.“

Bei der deutschen IG Metall sind nur 2 % der 1 600 Beschäftigten Angehörige ethnischer Minderheiten. Eine befragte Person sagte: *„Das ist eine Diskussion, die wir laufend führen ... und genau das fordern auch die Migranten unter unseren Mitgliedern, denn sie machen etwa zehn Prozent unserer Mitglieder aus.“* Auch bei der französischen CGT wächst die Sensibilität für

den sichtbaren Gegensatz zwischen vielen Fachbereichen der Gewerkschaft, in denen viele farbige Mitglieder – auch Frauen – organisiert sind, und den Führungspositionen in der Gewerkschaft. Doch *„obwohl der Wandel langsam kommt, vollzieht er sich auf der Ebene des Dachverbands doch.“*

In vielen Ländern reagierten die Gewerkschaften ziemlich schnell auf die Umsetzung der Richtlinie, indem sie ihren Vertretern Informationen und Schulungen dazu anboten, wie sie die neuen Vorschriften nutzen konnten. In Bulgarien hat die CITUB damit begonnen, ihre Funktionäre und Mitglieder darin zu schulen, dass sie ethnische Diskriminierung erkennen und bekämpfen. Unterstützt werden diese Schulungen durch eine Broschüre und eine speziell dafür zusammengestellte CD. Die befragte Person der CITUB berichtete:

„Die Gewerkschaft hat für ihre Fachbereiche schriftliche Leitlinien zum Gesetz über den Schutz vor Diskriminierung herausgegeben und sie 2007 aktualisiert ... 2007 hat sie mit Gewerkschaftsfunktionären Schulungen in vier Bereichen durchgeführt, an denen etwa 300 lokale Gewerkschaftsvertreter und weitere 100 von den verschiedenen Verbänden teilgenommen haben. Unser Ziel war es, zu sensibilisieren und Wissen über Diskriminierung in der Gemeinschaft der Gewerkschaften zu verbreiten.“

Einige Probleme

Im Vereinigten Königreich erklärte eine befragte Person einer Gewerkschaft (PCS), die sich sehr für die Bekämpfung des Rassismus einsetzt, dass unmittelbar nach der Umsetzung der Richtlinie Leitlinien zu den geänderten gesetzlichen Bestimmungen herausgegeben wurden. Doch trotz entsprechender Vorschläge seien für die angestellten Gewerkschaftsfunktionäre keine Schulungen durchgeführt worden. Die befragte Person war der Meinung, dass sich die Praxis der Gewerkschaft nicht geändert habe und dass viel mehr getan werden müsste.

„Man muss die Herzen und die Köpfe der Menschen gewinnen. Sie (die Gewerkschaftsführung) tut so, als gebe es das Problem nicht: Wir? Aber nein, bei uns in der Gewerkschaft gibt es doch keinen Rassismus!“

In anderen Gewerkschaften wurden Schulungen angeboten, doch es bestand wenig Interesse. Ein Befragter der IG Metall in Deutschland, der mehrere Jahre lang für Migrationsfragen zuständig war, beschrieb dies als *„heiße Kartoffel, die man möglichst schnell weiterreicht.“* Er beschrieb die neue Gesetzeslage folgendermaßen:

„Macht für die Arbeit der Gewerkschaft keinerlei Unterschied ... Wir nehmen zur Kenntnis, dass das neue Gesetz inzwischen da ist, aber nur sehr wenige Gewerkschaftsfunktionäre waren oder sind wirklich daran interessiert ... Wir haben 2008 versucht, im Bereich Migration einen Workshop für

³⁹ Die vorläufige Entscheidung des Antwerpener Berufungsgericht vom 26. April 2010 im Fall 2008/AR/3194 bekräftigt das grundsätzliche Recht, Mitglieder von Organisationen auszuschließen, basierend auf: Vereinigungsfreiheit (Artikel 27 der belgischen Verfassung, Artikel 11 EMRK, Artikel 22 des Vertrags über bürgerliche und politische Rechte); Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (ILO Vertrag Nr. 87 durch das belgische Gesetz vom 13. Juli 1951 ratifiziert, insbesondere Artikel 2 und 3 des Vertrags); der Beschluss vom 15. Januar 1992 des belgischen Verfassungsgerichtshofes, wonach die Vereinigungsfreiheit auch das Recht auf die interne Organisation, Durchführung und Verwaltung der Gewerkschaft beinhaltet. Die endgültige Entscheidung in diesem Gerichtsverfahren wird für 2011 erwartet.

Betriebsräte zu dem neuen Gesetz durchzuführen, aber ich musste ihn zweimal mangels Interesse absagen.“

Eine weitere befragte Person der IG Metall bestätigte ebenfalls, dass kein anhaltendes Interesse an der Richtlinie vorhanden sei: *„Es ist inzwischen sehr schwierig, Leute dazu zu motivieren, dass sie in diesem Bereich aktiv werden. Ich glaube, das ist eine sehr allgemeine Erfahrung, die man inzwischen überall macht.“*

Über eine ähnliche Situation wird aus Österreich berichtet, wo die Gewerkschaft GTMN (Metall, Textil, Landwirtschaft, Nahrungsmittel, Getränke, Tabak) angab, dass zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie ein gewisses Interesse bestand, das sich anschließend jedoch verflüchtigt habe:

„Die Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern ist in den Entscheidungsgremien der Gewerkschaft kein Thema. Es gibt keine ausgearbeitete Strategie zur Bekämpfung von Diskriminierung. Als die Richtlinie umgesetzt wurde, entstanden – auch aufgrund der öffentlichen Aufmerksamkeit für das Thema – ein paar Initiativen. Seit damals gibt es das Thema zwar noch, aber die Situation hat sich nicht wesentlich geändert.“

Wie die befragte Person der IG Metall aus Deutschland unterstrich, hängt jedoch vieles vom Einzelnen ab; d. h. wichtig sind Vorkämpfer für Gleichstellung innerhalb der Gewerkschaftsstrukturen:

„In den Gewerkschaften haben wir gesagt: „Wir sind gegen jede Form von Diskriminierung – das ist unsere politische Grundlage.“ ... Fraglos gibt es Probleme, diese Position auch an der Basis zu vermitteln, sie existieren weiter wie auch schon zuvor. Ob Migration ein Thema ist, hängt davon ab, ob der Betriebsratsvorsitzende oder ein anderer Delegierter sich persönlich dafür interessiert.“

Auch die befragte Person der UNISON im Vereinigten Königreich ist sich sicher: *„Es [der Erfolg der antirassistischen Politik der Gewerkschaft] hängt davon ab, dass man Vorkämpfer hat, die sich für die Gleichstellung einsetzen.“* Diese Vorkämpfer können ebenso aus der nationalen Mehrheitsbevölkerung wie aus ethnischen Minderheiten kommen.

Die Reaktion einer Gewerkschaft hängt häufig davon ab, ob Einzelne bereit sind, sich für den Mindestschutz einzusetzen, den die Richtlinie bietet.

Mittelbare Ergebnisse

Seitdem die Richtlinie umgesetzt wurde, betreiben viele Gewerkschaften eine aktivere Politik zur Bekämpfung des Rassismus in der Gesellschaft, da sie dies als Schlüssel dafür betrachten, dass Rassismus am Arbeitsplatz bekämpft wird. Auf der Grundlage des „Europäischen

Jahres der Chancengleichheit für alle“ 2007 hat die christliche niederländische Gewerkschaft CNV eine „Multikulturelle Plattform“ eingerichtet, deren Ziel es ist, *„Erfahrungen auszutauschen, die Politik der Gewerkschaft zu überprüfen und sie über Themen im Bereich der Diversität zu informieren“*. Die Jugendorganisation der Gewerkschaft hat zudem eine Kampagne organisiert, um das Bewusstsein für Diskriminierung in Schulen und bei Arbeitgebern zu schärfen. Diese Kampagne mit dem Titel *„Stolz auf deinen Namen“* hat eine eigene Website.

Andere Gewerkschaften haben nach der Annahme der Richtlinie sehr viel mehr Kampagnen gegen Rassismus durchgeführt. In Dänemark z. B. hat die kleinste Zweigorganisation des Gewerkschaftsbunds LO (*Spillerforeninger*) eine Antidiskriminierungskampagne im Fußball unter dem Titel *„Zeig dem Rassismus die rote Karte“* durchgeführt.

Im Vereinigten Königreich hat die große Gewerkschaft GMB vor dem Hintergrund der Richtlinie ebenfalls darüber nachgedacht, was in einer zunehmend von Diversität geprägten Gesellschaft angesichts der Notwendigkeit, Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu bekämpfen, zu tun ist. Ihre neue Strategie fußt auf einer *„Respect @ Work“*-Politik, deren Zweck von der befragten Person damit beschrieben wird, dass *„Gleichstellung nicht mehr nur Nebenaspekt, sondern ein wirkliches Thema werden soll ... Rassengleichheit muss in allen Bereichen gewährleistet werden.“* Deshalb organisiert die Gewerkschaft inzwischen eine Kampagne für *„Gleichstellungsbeauftragte“* am Arbeitsplatz, die mit derselben Legitimität ausgestattet sein sollen wie *„Gesundheits- und Sicherheitsbeauftragte“*.

Nach der Umsetzung der Richtlinie, mit der die Antidiskriminierungsstandards des öffentlichen Sektors im Vereinigten Königreich verbessert wurden, beteiligte sich die Gewerkschaft der Beschäftigten im Kommunikationssektor an der Kampagne *Let them work* (Lasst sie arbeiten) des Dachverbands TUC für das Recht von Flüchtlingen und Asylsuchenden auf Arbeit. Auch die befragte Person der Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst im Vereinigten Königreich (PCS) berichtete über vermehrte gewerkschaftspolitische Anstrengungen zur Bekämpfung des Rassismus und die Unterstützung der Gewerkschaft für verschiedene Kampagnen gegen die Ausweisung von Arbeitnehmern ohne Papiere. Dennoch war diese Person der Meinung, dass die Gewerkschaft sich noch nicht ausreichend gegen Rassismus am Arbeitsplatz engagiere: *„Wir sind sehr gut im Transparente hochhalten, z. B. mit diesen ganzen antifaschistischen Parolen, aber wenn es darum geht, etwas für unsere Mitglieder am Arbeitsplatz zu tun, dann könnten wir, glaube ich, noch besser werden.“*

4 Gleichbehandlungsstellen

In diesem Kapitel wird zunächst der Kontext erläutert, in dem Gleichbehandlungsstellen in ganz Europa eingerichtet wurden. Danach werden die Ansichten der Arbeitgeber und der Gewerkschaften zu den Gleichbehandlungsstellen wiedergegeben und anschließend ihre Erklärungen für die relativ geringe Anzahl von bislang bei den Stellen eingegangenen Beschwerden erörtert.⁴⁰

4.1. Kontext

Artikel 13 der Rassengleichbehandlungsrichtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, „eine oder mehrere Stellen [zu bezeichnen], deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern. Diese Stellen können Teil einer Einrichtung sein, die auf nationaler Ebene für den Schutz der Menschenrechte oder der Rechte des einzelnen zuständig ist.“

Nahezu überall wurde die Rassengleichbehandlungsrichtlinie zusammen mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung (2000/78/EG) in nationales Recht umgesetzt. Die letztere (auch als „Gleichbehandlungsrichtlinie“ bezeichnet) untersagt Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf – hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, des Zugangs zu Berufsbildung, der Arbeitsbedingungen und der Mitgliedschaft in Arbeitnehmerorganisationen – aufgrund der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Wie die Rassengleichbehandlungsrichtlinie verlangt auch die Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung, dass die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle Opfer von Diskriminierungen ihre Ansprüche auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg geltend machen können. Darüber hinaus soll die Richtlinie auch sicherstellen, dass sich Verbände oder andere juristische Personen im Namen der einzelnen Opfer oder zu ihrer Unterstützung an den vorgesehenen Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen können.⁴¹

Für alle Diskriminierungsgründe zuständige Gleichbehandlungsstellen

In einigen Ländern wurden Gleichbehandlungsstellen für die Behandlung aller Diskriminierungstatbestände eingerichtet, während in anderen Ländern Gleichbehandlungsstellen jeweils nur für einen spezifischen Diskriminierungsgrund zuständig sind. Daher hat EQUINET, das von der Europäischen Union unterstützt

Netzwerk der Gleichbehandlungsstellen, in manchen Ländern nur ein Mitglied, in anderen hingegen mehrere Mitglieder.⁴²

Einige Gleichbehandlungsstellen, die ausschließlich Fälle von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts behandelten, wurden in Gleichbehandlungsstellen für mehrere Diskriminierungsgründe umgewandelt. In Litauen gibt es z. B. eine Schiedsstelle für Beschwerden im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Chancengleichheit, die seit 2005 für alle Formen der Diskriminierung zuständig ist. In Estland wurde der frühere Gleichstellungsbeauftragte im Jahr 2008 zum Beauftragten für Gleichstellung und Gleichbehandlung und ist nun für alle Formen von Diskriminierung zuständig.

In der Slowakei wurde die Zuständigkeit des slowakischen Nationalen Zentrums für Menschenrechte auf alle Formen von Diskriminierung ausgeweitet. In Slowenien wurden ein Büro für Chancengleichheit und ein Rat für die Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes eingerichtet, dessen Schwerpunkt jedoch auf der Gleichstellung der Geschlechter liegt. Ähnlich wird die Gleichbehandlung in Luxemburg durch das im Jahr 2006 errichtete Zentrum für Gleichbehandlung gefördert, überwacht und analysiert.

In einigen Ländern blieb die für die Gleichstellung der Geschlechter zuständige Stelle neben der neuen Gleichbehandlungsstelle bestehen. In Österreich gibt es zwei Stellen auf Bundesebene, die Bundes-Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungskommission. Die Gleichbehandlungskommission besteht aus drei Beauftragten mit Ombudsfunktion und drei „Senaten“ und befasst sich mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, am Arbeitsplatz und außerhalb der Arbeit. Beide Stellen decken alle Formen von Diskriminierung ab, mit Ausnahme der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung. Griechenland hat auch zwei hauptsächlich zuständige Stellen, einen Beauftragten mit Ombudsfunktion und eine Gleichbehandlungsstelle, wobei letztere die Beschäftigung nicht mit abdeckt.

In Belgien befasst sich das Zentrum für Chancengleichheit und gegen Rassismus mit allen Diskriminierungsgründen außer mit Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts. In Portugal wurde 1999 eine Kommission für Gleichbehandlung und gegen Diskriminierung aufgrund der Rasse (CICDR) eingerichtet, deren politischer Aufgabenbereich im Jahr 2007 durch einen Hochkommissar für Zuwanderung und interkulturellen Dialog (ACIDI) verstärkt wurde. Ebenfalls 2007 wurde eine neue

⁴⁰ Beispiele für den Mangel an Wahrnehmung von Gleichbehandlungsstellen in der EU finden sich in den Analysen der EU-MIDIS Studie, FRA (2010), *Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen, EU-MIDIS, Dritter Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“*.

⁴¹ FRA (2011), *Migrants, Minorities and Employment – Exclusion and Discrimination in the 27 Member States of the European Union*.

⁴² Mehr Hintergrundinformationen zu den Gleichbehandlungsstellen finden Sie in den Arbeiten des Europäischen Netzwerks von Rechtsexperten auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung, z. B.: Europäische Kommission (2006), *Katalysatoren für den Wandel? Gleichbehandlungsstellen gemäß Richtlinie 2000/43/EG*.

Stelle für Bürgerrechte und Gleichstellung der Geschlechter (CIG) eingerichtet, die die Arbeit von zwei früheren, auf die Gleichstellung der Geschlechter fokussierten Stellen übernahm.

In einigen anderen Ländern wurden für einzelne Diskriminierungsgründe zuständige Stellen zu einer Stelle zusammengefasst. In Schweden wurden die früher von vier Bürgerbeauftragten mit Ombudsfunktion wahrgenommenen Aufgaben zusammengefasst und einem allgemein für Fälle von Diskriminierung zuständigen Bürgerbeauftragten mit Ombudsfunktion übertragen. Im Vereinigten Königreich ist die mit mehreren Diskriminierungsgründen befasste Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte (EHRC) für Großbritannien und eine Kommission mit ähnlicher Bezeichnung für Nordirland zuständig. Beide Kommissionen befassen sich mit allen Formen von Diskriminierung und schließen Fragen des Menschenrechtsschutzes ein. Zuvor gab es jeweils separate Stellen für Diskriminierung aus Gründen der Rasse, des Geschlechts oder einer Behinderung. In Zypern ist ebenfalls eine Person in der Funktion des Bürgerbeauftragten mit Ombudsfunktion für alle Arten von Diskriminierung zuständig.

Für alle Diskriminierungsgründe zuständige Stellen gibt es jetzt auch in Ungarn (Gleichbehandlungsbehörde) und in Irland (*Equality Authority*). In Frankreich wurde die Antidiskriminierungsbehörde HALDE im Jahr 2004 eingerichtet. Sie soll den Einzelnen dabei unterstützen, gegen jede Art von Diskriminierung vorzugehen. Sie darf Untersuchungen durchführen und Einstellungsverfahren auf diskriminierende Elemente prüfen. Die deutsche Gleichbehandlungsstelle, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, wurde im Jahr 2006 mit Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) errichtet. Sie deckt alle Formen von Diskriminierung ab.

In Bulgarien wurde im Jahr 2005 eine Kommission zum Schutz gegen Diskriminierung errichtet. In Polen wurde 2007 die Stelle eines Generalbevollmächtigten für Gleichbehandlung geschaffen.

4.2. Ansichten der Sozialpartner zu den Gleichbehandlungsstellen

Der Kenntnisstand über die jeweiligen nationalen Gleichbehandlungsstellen und die Beziehungen zu ihnen war bei den Befragten auf Arbeitgeber- wie auf Gewerkschaftsseite sehr unterschiedlich. Manche Sozialpartner – Arbeitgeber und Gewerkschaften – arbeiteten eng mit den Gleichbehandlungsstellen zusammen, während andere die Gleichbehandlungsstellen kaum wahrnahmen oder sie sogar als irgendwie bedrohlich empfanden.

Aktive Beteiligung und Zusammenarbeit

Die Berichte der Befragten enthielten einige überzeugende Beispiele für eine aktive Beteiligung und eine produktive Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Gleichbehandlungsstellen. In Italien wurden enge Beziehungen zwischen dem Confartigianato (Verband der Handwerker und Kleinunternehmen) und der Gleichbehandlungsstelle (UNAR) entscheidend durch das von der EU finanziell unterstützte Projekt AHEAD (*Accompanying Handicraft Entrepreneurs against Discrimination*) im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL gefördert. Das nach der Umsetzung der Richtlinie aufgelegte dreijährige Aktionsforschungsprogramm führte im Jahr 2005

„zu einer gemeinsamen Absichtserklärung mit der UNAR und ... in der Region Triveneto [im Nordosten Italiens] führten wir Informations- und Schulungsmaßnahmen zur Vorbeugung von Diskriminierung und zur besseren Wahrnehmung der Richtlinie durch.“

Die befragte Person von Confartigianato war der Ansicht, dass ihre aktive Beteiligung dazu beigetragen habe, *„die Einstellung der Organisation zur Frage der Diskriminierung zu ändern“*. Das führte unter anderem zur Einrichtung eines Preises für antidiskriminierende Verfahrensweisen, der gemeinsam mit der Gleichbehandlungsstelle (UNAR) und der beim Premierminister angesiedelten Abteilung für Chancengleichheit verliehen wird.

In Griechenland war der griechische Arbeitgeberverband in den Jahren 2004 und 2005 ebenfalls an Programmen im Rahmen von EQUAL beteiligt, die das Ziel verfolgten, für Chancengleichheit zu sensibilisieren. Die befragte Person war davon überzeugt, dass *„mehr Veranstaltungen und Kampagnen erforderlich sind“* und bestätigte, dass der Verband an öffentlichen Anhörungen mit dem griechischen Bürgerbeauftragten mit Ombudsfunktion, der zentralen griechischen Gleichbehandlungsstelle, teilnimmt.

Der Vertreter des irischen Verbands der Bauindustrie berichtete über enge operative Beziehungen zur irischen Gleichbehandlungsstelle, mit der es eine enge Zusammenarbeit in Bezug auf die Erstellung von Material über beispielhafte Lösungen und Ideen für neue Antidiskriminierungsinitiativen gebe. Bestätigt wurde dies von der Arbeitgeberagentur der irischen obersten Gesundheitsbehörde (*Health Service Executive Employers' Agency*), die im Sozialpartnerratsausschuss der Gleichbehandlungsstelle vertreten ist.

British Telecom gab an, gute Beziehungen zur kürzlich errichteten Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte (EHRC) zu unterhalten. Die für Vielfalt zuständige Führungskraft des Unternehmens sitzt in mehreren EHRC-Ausschüssen.

Bei Royal Mail wurde ein Mitglied der EHRC als für die Diversitätsstrategie verantwortliche Person bestellt.

Obgleich in Österreich Vertreter der Spitzenverbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der Gleichbehandlungskommission vertreten sind und die öffentlichen Arbeitgeber gute Beziehungen zu ihr unterhalten, wandten sich Privatunternehmen selten an die nationalen Gleichbehandlungsstellen.

Die befragten Gewerkschafter gaben unterschiedliche Grade der Zusammenarbeit an. Die Unterschiede lagen wohl teilweise am unterschiedlich großen Einfluss der Gewerkschaften in den betreffenden Ländern und teilweise am Grad an politischer Unabhängigkeit und Ressourcenausstattung der jeweiligen Gleichbehandlungsstelle.

In Belgien bestanden enge Beziehungen zwischen den drei wichtigsten Gewerkschaften und der Gleichbehandlungsstelle (Zentrum für Chancengleichheit und gegen Rassismus). Es bestand eine Kooperationsvereinbarung, mit der sich die Gewerkschaften zur Weiterleitung von Informationen über Fälle rassistisch motivierter Diskriminierung an das Zentrum verpflichteten und das Zentrum die Aufgabe übernahm, eine erfolgreiche Beschreitung des Klageweges vorzubereiten und zu unterstützen.

Auch in Ungarn hat der LIGA-Verband ein Partnerschaftsabkommen mit der ungarischen Gleichbehandlungsstelle unterzeichnet.

Kritische Anmerkungen

Die Spitzenorganisation der britischen Arbeitgeberverbände (*Confederation of British Industry*) hatte keine besonders engen direkten Kontakte. Die befragte Person verwies darauf, dass viele ihrer Mitglieder Probleme damit hätten, Beratung und Unterstützung von einer Organisation einzuholen, die möglicherweise auch in Diskriminierungsfällen gegen ihr Unternehmen tätig werde.

In Deutschland äußerte die Gewerkschaft Bedenken wegen der offensichtlich engeren Beziehungen der Gleichbehandlungsstelle zu den Arbeitgebern. Eine befragte Person von ver.di zeigte sich enttäuscht, weil

„die Gleichbehandlungsstelle beabsichtigt, zur Förderung der neuen Gesetze eine gemeinsame Kampagne mit den Arbeitgeberverbänden und nicht mit dem DGB durchzuführen.“

Um sowohl objektiv zu sein, als auch die neuen Gesetze unterstützen zu können, braucht es nach Meinung der befragten Person

„eine unabhängige Stelle, die diese Aufgaben umsetzt. Diese Stelle darf nicht an Weisungen von Regierungsstellen gebunden, sie muss unabhängig sein.“

Im Vereinigten Königreich unterhielten mehrere Gewerkschaften in der Vergangenheit engere Beziehungen zu der früheren, nur für den Diskriminierungsgrund der Rasse zuständigen Gleichbehandlungsstelle, der *Commission for Racial Equality* (CRE). Diese Gleichbehandlungsstelle wurde in die diskriminierungsmerkmalübergreifende Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte (EHRC) umgewandelt, über die eine der befragten Personen der Gewerkschaft CWU (*Communication Workers Union*) sagte: *„Wir wenden uns in Fragen rassistisch motivierter Diskriminierung nicht oft an sie.“* Eine befragte Person der Lehrgewerkschaft (NASUWT) beurteilte die Umwandlung der nur für ein Diskriminierungsmerkmal zuständigen Gleichbehandlungsstelle in eine für alle Diskriminierungsgründe zuständige Stelle eher negativ:

„Wir haben große Bedenken in Bezug auf die neue Stelle ... Sie zeigt wenig Führungsstärke und verfolgt keine klare Linie. Die Gleichstellung der Rassen ist um Jahre zurückgeworfen ... Die neue Stelle hat keinen Biss. Wir haben viel Gutes eingebüßt, vor allem bei den Rassengleichstellungskommissionen ... Das ist schon alles sehr enttäuschend.“

Die befragte Person vom Gewerkschaftsbund TUC fügte hinzu: *„Es gibt überhaupt keine Kontakte in Bezug auf Fälle rassistisch motivierter Diskriminierung, weil – im Gegensatz zur CRE – innerhalb der EHRC niemand für den Diskriminierungsgrund der Rasse zuständig ist.“*

Die befragte Person vom britischen Gewerkschaftsbund TUC übte eine noch weiter reichende Kritik an der Umwandlung einer auf ein Diskriminierungsmerkmal spezialisierten Stelle in eine einheitliche merkmalsübergreifende Stelle: *„Durch die Frage der Sicherheit hat sich der öffentliche Diskurs von der Bekämpfung des Rassismus auf die Integration verschoben.“* Eine ähnliche Gefahr könnte in der neuen Betonung der „Beschäftigungsvielfalt“ liegen, die als *„Ablenkung von der Befassung mit institutioneller Diskriminierung aufgrund der Rasse“* gedeutet werden kann.

Darüber hinaus äußerten einige Gewerkschaften ihre Sorge, dass die Tendenz, sich auf Individualklagen aufgrund rassistisch motivierter Diskriminierung zu stützen, dazu führen könnte, dass kollektive Beschwerden in den Hintergrund treten. Eine Fokussierung auf Rechtsmittel könnte einerseits dazu führen, dass Arbeitnehmervertreter in den Arbeitsstätten Diskriminierungsfälle an externe „Experten“ weiterreichen und andererseits, dass Arbeitnehmer den Eindruck bekommen, Diskriminierung sei ein individuelles und weniger ein kollektives Problem.

Im Vereinigten Königreich beurteilte die befragte Person des Gewerkschaftsbunds TUC diese Schwerpunktverlagerung der letzten Jahre kritisch. Die Gewerkschaften setzten für gewöhnlich auf Kollektivverhandlungen als Mittel, Ungerechtigkeit am Arbeitsplatz zu beseitigen. *„Jetzt werden Fälle von Diskriminierung aus Gründen der Rasse meistens als Einzelfall behandelt und sind nicht Gegenstand kollektiver Verhandlungen.“* Beunruhigend sei, *„dass zunehmend Rechtsanwälte das Rennen machen“* und *„das Verhältnis von schwarzen Arbeitnehmern zu ihren Gewerkschaften angespannter werde“*.

Aus diesem Grund sah der zyprische Gewerkschaftsbund (BWMGWU) die Gleichbehandlungsstelle als letzte „Anlaufstelle“:

„Wir müssen alle uns zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfen. Die Gleichbehandlungsstelle muss die letzte Möglichkeit sein. Es wäre zu einfach, die Diskriminierungsfälle aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft weiterzuleiten, anstatt sich selber vor Ort mit ihnen zu befassen.“

Kein direkter Kontakt und negative Meinungen

In einigen Fällen hatten die Arbeitgeberorganisationen keinen direkten Kontakt mit der Gleichbehandlungsstelle. Nach Kenntnis der befragten Person bei der bulgarischen Industrie- und Handelskammer erhielt die bulgarische Gleichbehandlungsstelle (Kommission zum Schutz vor Diskriminierung) im Jahr 2007 505 Beschwerden, wovon sie 95 lösen konnte, 195 zurückwies und 215 noch bearbeitet. Angenommen wurden hauptsächlich von Roma eingereichte Beschwerden wegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Die Industrie- und Handelskammer ist nicht der Meinung, dass *„die Rassengleichbehandlungsrichtlinie in direktem Bezug zu unserer Arbeit steht“* und unterhält daher keine direkten Beziehungen zur Gleichbehandlungsstelle, was nach ihrem Kenntnisstand auch auf alle ihre Mitglieder zutrifft.

Dieser fehlende direkte Kontakt mit Arbeitgeberorganisationen war ein allgemeines Phänomen. Obwohl die Rassengleichbehandlungsrichtlinie eine Einbeziehung des Sensibilisierungspotenzials der Sozialpartner in die verschiedenen Funktionen der Gleichbehandlungsstelle vorsieht, gaben viele Arbeitgeber an, keinerlei Beziehungen zur Gleichbehandlungsstelle zu unterhalten. Die befragte Person des zyprischen Arbeitgeber- und Industriellenverbands, dessen 4 500 Mitglieder 57 % aller Arbeitnehmer beschäftigen, gab an, dass der Verband zwar in die Konsultationen über die Umsetzung der Richtlinie einbezogen war, danach aber keinen direkten Kontakt zur Gleichbehandlungsstelle des Bürgerbeauftragtenbüros unterhielt. Die befragte Person des rumänischen Arbeitgeberverbands äußerte sich in ähnlicher Weise: *„Sie nehmen keinen Kontakt mit uns auf und wir haben andere Prioritäten ... Wir haben viel zu tun und keine Zeit, uns zu informieren, daher haben wir praktisch nichts miteinander zu tun.“*

Mehrere befragte deutsche Arbeitgeber bezogen weiterhin Stellung sowohl gegen die Richtlinie als auch gegen die deutsche Gleichbehandlungsstelle. Die befragte Person des deutschen Arbeitgeberverbands der Metallindustrie stellte fest: *„Wenn ich ehrlich bin, halte ich sie für vollkommen überflüssig. Die Aufgabe, die Öffentlichkeit zu informieren, kann das Bundespresseamt übernehmen ... Wenn es nach mir ginge, könnte sie gleich wieder abgeschafft werden.“*

Einige Sozialpartner berichteten jedoch, dass aufgrund mangelnder Unabhängigkeit oder der Begrenzung ihres Mandats eine Zusammenarbeit mit den Gleichbehandlungsstellen schwierig war.

In Irland waren zwei Mitglieder der ICTU im Leitungsgremium der irischen Gleichbehandlungsstelle vertreten, bis sie aus Protest gegen Mittelkürzungen der Regierung und Herabstufung ihrer Arbeit ihre Posten niederlegten.

Im Fall von Polen gab die befragte Person der polnischen Arbeitgebervereinigung (KPP) an, dass diese im „Europäischen Jahr der Chancengleichheit 2007“ versucht habe, ein Beratungsgremium zur Unterstützung der Gleichbehandlungsstelle einzurichten, dass sie damit aber aufgrund der Einsetzung eines ministerienübergreifend tätigen Generalbevollmächtigten nicht vorangekommen sei.

4.3. Geringe Anzahl an Beschwerden

Den Gleichbehandlungsstellen wird in den beiden Gleichbehandlungsrichtlinien aus dem Jahr 2000 eine wichtige Rolle zugeschrieben. Sie sollten den Zugang zu Rechtsmitteln erleichtern, Verbände und Gewerkschaften ermutigen, sich der Fälle einzelner Arbeitnehmer oder von Gruppen von Arbeitnehmern anzunehmen und darüber zu informieren, dass die Beweislast vom Opfer der Diskriminierung auf den beklagten Arbeitgeber verlagert wurde. Insgesamt sollten diese Veränderungen dazu beitragen, die Erfolgsaussichten für den Rechtsweg zu verbessern und die Arbeitgeber schneller dazu zu bringen, dass sie ihre Verpflichtungen einhalten.

Die Zahl der Beschwerden aufgrund von Diskriminierungen, die durch die Rassengleichbehandlungsrichtlinie untersagt sind, ist jedoch nach wie vor gering, in einigen Ländern war sie gleich Null, desgleichen die Zahl der Erfolge. Die Arbeitgeber und Gewerkschaften wurden daher gefragt, warum so wenige Beschwerden über Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft bei den jeweiligen nationalen Gleichbehandlungsstellen eingereicht wurden. Die Antworten der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter werden im Folgenden wiedergegeben.

Erklärungen der Arbeitgeber

Die Arbeitgeber führten drei wichtige Erklärungen an:

- Sie räumten ein, dass viele Arbeitnehmer Angst vor möglichen Folgen, d. h. Angst um ihren Arbeitsplatz, hatten.
- Sie meinten außerdem, die Arbeitnehmer würden nicht daran glauben, dass die verhängten Sanktionen an der Situation etwas ändern würden.
- Sie waren der Ansicht, dass die meisten einer ethnischen Minderheit angehörenden Arbeitnehmer so dankbar seien, eine Arbeit zu haben, dass sie Diskriminierung gar nicht wahrhaben wollten.

Die befragte Person des italienischen Verbands der Handwerker und Kleinunternehmen führte praktisch alle Faktoren an: *„Die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, administrative Schwierigkeiten, mangelnde Kenntnis ihrer Rechte, das Wissen, dass ohnehin keine Sanktionen verhängt werden.“* Die befragte Person vom Regionalverband des italienischen Bauunternehmerdachverbands (*Associazione Nazionale Costruttori Edili*) in Padua äußerte sich in ähnlicher Weise und meinte, was die Arbeitnehmer daran hindere, gegen diskriminatorische Praktiken in kleineren Unternehmen vorzugehen, sei *„[...] Angst. In erster Linie die Angst, ihren Job zu verlieren.“*

Die befragte Person der österreichischen Arbeitskammer äußerte sich zu zwei Problemen, die sich den Arbeiternehmern stellen, wenn sie Beschwerde erheben und weiter für den betreffenden Arbeitgeber arbeiten:

„Wenn wir diese Fälle aufgreifen, wird der Arbeitgeber zwangsläufig davon erfahren. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Diskriminierung für Wanderarbeitnehmer und ihre Arbeitgeber, die schon seit Jahren in derselben Branche tätig sind, schon vollkommen normal ist. Sie erkennen gar nicht, wie ungerecht die Situation ist.“

Die befragte Person der österreichischen Industriellenvereinigung machte deutlich, mit welchen Konsequenzen ein Diskriminierungsopfer, das sich wehrt, zu rechnen hat: *„Den meisten von ihnen ist klar, dass sie nicht zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehren können, sie können höchstens eine Entschädigung verlangen.“*

Erklärungen der Gewerkschaften

Die Erklärungen der Gewerkschafter für die geringe Zahl von Wanderarbeitnehmern oder Arbeitnehmern aus ethnischen Minderheiten, die bei den Gleichbehandlungsstellen Beschwerden einreichen, können wie folgt zusammengefasst werden:

- verfahrenstechnische und strukturelle Hindernisse bei der Einreichung einer Beschwerde;
- begrenzter geografischer Zugang zu den Gleichbehandlungsstellen;
- politische Situation der Gleichbehandlungsstellen;
- Mangel an Wahrnehmung der Gleichbehandlungsstellen;
- Unkenntnis von Arbeitnehmerrechten, keine Diskriminierung zu erfahren;
- Angst vor Viktimisierung.

Die für die Bearbeitung der Beschwerden benötigte Zeit wurde häufig als ein Grund genannt, der die Betroffenen davon abhält, sich an die Gleichbehandlungsstellen zu wenden. Obwohl die irische Gewerkschaft SIPTU ihre Mitglieder bei der Einreichung von Beschwerden unterstützte, war sie der Meinung, dies und unangemessene Sanktionen stellten ein Problem dar. Die Gewerkschaft der Beschäftigten im Hotel- und Gaststättengewerbe Zyperns (SYXKA) gab ihrer Enttäuschung darüber Ausdruck, dass sie keinerlei Reaktion auf zwei Beschwerden erhalten habe, die sie einige Jahre zuvor eingereicht hatte.

In einigen Ländern reagierte die Gleichbehandlungsstelle auf Vorstöße von Gewerkschaften weniger als auf von anderen eingebrachte Fälle. Die lettische Polizeigewerkschaft (LAPA) wandte sich an die Ombudsstelle und erhielt die Auskunft, die Stelle könne nicht mit einer Gewerkschaft zusammenarbeiten, sondern behandle ausschließlich Beschwerden von Privatpersonen.

Unabhängigkeit in Frage gestellt

Die befragte Person des italienischen Gewerkschaftsbundes (CISL) schilderte, dass das nationale Büro gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse (UNAR) nicht konsequent Daten zur Überwachung vorlege und Schulungen unterstütze. Die befragte Person äußerte sich auch kritisch über die Unterbringung der Gleichbehandlungsstelle UNAR in den Räumlichkeiten des Premierministers. Dies stelle ihre Unabhängigkeit in Frage, insbesondere *„bei der Bearbeitung von Beschwerden über Diskriminierung, die aus Regierungsstellen eingingen, oder aufgrund diskriminierender Rechtsvorschriften, die die Regierung selbst auf den Weg gebracht hat.“*

In Malta war die befragte Person des Allgemeinen Gewerkschaftsbundes der Ansicht, die nationale Kommission zur Förderung der Chancengleichheit habe keinen Biss. Sie veröffentliche nicht viele Informationen und sei

„in keiner Weise hilfreich ... ihre Antworten zu allen Fällen im Zusammenhang mit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie lauteten immer ‚Nein‘ Selbst wenn Sie noch so viele Entschuldigungen [dafür haben, dass Sie auf eine Anfrage nicht reagieren] bleibt ein ‚Nein‘ eben doch ein ‚Nein‘.“

In Dänemark bemängelte die Gewerkschaft, trotz der beiden vom Gewerkschaftsbund 3F bei der Gleichbehandlungsstelle eingereichten und gewonnenen Fälle, dass die Gleichbehandlungsstelle nur in Kopenhagen angesiedelt sei und nur begrenzte Kapazitäten und Ressourcen habe. Das führe dazu, dass nur bei den offensichtlichsten Fällen Aussicht auf Unterstützung bestehe. Der Befragte kam zu dem Schluss, dass die Regierung die Rassengleichbehandlungsrichtlinie nur „auf dem Papier“ umgesetzt habe. *„Mit der Gleichbehandlungsstelle wird nur so getan als ob.“*

Eine ähnliche Kritik an ihrer geografisch isolierten Gleichbehandlungsstelle äußerten die Gewerkschaftsmitglieder von ver.di und von der IG BCE. Die befragte Person von ver.di führte an:

„Die Schwierigkeit liegt darin, dass wir nur eine zentrale Stelle haben. Im Vergleich beispielsweise mit Großbritannien, wo es ungefähr 35 oder 36 [Rassengleichbehandlungskommissionen] und mehr Personal gibt, das sich um die Probleme kümmern kann ... gibt es hier nur eine Stelle in der Hauptstadt ... nach Ansicht von ver.di ist das nicht genug.“

Außerdem beklagte die befragte Person von der IG BCE: *„Wenn Sie sich als Einzelperson an die Stelle wenden, werden Sie abgespeist: ‚Dafür sind wir nicht zuständig‘. So sehen jedenfalls meine Erfahrungen aus.“*

Ein gesellschaftlicher Faktor ist das allgemeine Ausmaß des Vertrauens in den Rechtsstaat und der Kenntnis der Gesetze. In Estland war die befragte Person von EAKL der Meinung, dass allgemein *„die Rechtskenntnis sehr gering ist und nur sehr wenige Menschen den Rechtsweg beschreiten“*. Wenn Mitglieder bei der Gewerkschaft um Rechtsberatung nachsuchen, reagiere die Gewerkschaft in der Regel so: *„Häufig bitten sie uns, keine weiteren Schritte zu unternehmen und nehmen Gespräche mit dem Arbeitgeber auf. Sie versuchen, allein mit den Problemen fertig zu werden.“*

Die Angst, als „Opfer“ angesehen zu werden, spielte nach Meinung der Befragten auch eine Rolle. Ein luxemburgisches Gewerkschaftsmitglied verdeutlichte die Angst der Diskriminierungsopfer davor, sich zu beschweren:

„Wenn sie Arbeit haben, wollen sie nicht über mittelbare Diskriminierung reden. Sie sind in einer Umgebung, die nahelegt: ‚Nichts sagen, nichts sehen, nichts hören ... sondern weiterarbeiten‘.“

Geduldete Diskriminierung

Ein soziologischer Faktor, der die geringe Zahl von Beschwerden über Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft erklären könnte, wurde von der befragten Person der bulgarischen Bergarbeitergewerkschaft angedeutet. Die befragte Person aus den Reihen des Dachverbands der Bergleute (Podkrepa) vermutete, dass Angehörige ethnischer Minderheiten sich an die Formen der Diskriminierung bei der Arbeit und in ihrem Lebensumfeld gewöhnt hätten, und da sie sich damit abgefunden und darauf eingestellt hätten, wollten sie nicht öffentlich dagegen angehen.

Die befragte Person der lettischen Ombudsstelle machte die fatalistische Haltung von Angehörigen der Roma, die Opfer von Diskriminierung sind, deutlich:

„Roma kommen nicht in unsere Stelle, um sich zu beschweren. Sie werden in Lettland so viktimisiert, dass sie sich nicht einmal mehr beschweren!“

Ein Mitglied der irischen SIPTU erklärte die geringe Zahl individueller Beschwerden bei der Gleichbehandlungsbehörde ebenfalls mit Angst: *„Irland ist eine kleine Gemeinschaft, und Diskriminierungsopfer befürchten häufig, dass Beschwerden sich negativ auf künftige Beschäftigungsverhältnisse auswirken.“* Dem stimmte eine befragte Person des niederländischen Gewerkschaftsbunds (CNV) zu: *„Es ist die Angst vor Viktimisierung“*. Die befragte Person des Gewerkschaftsverbands FNV fügte hinzu:

„Wenn Sie sich über Rassismus beklagen, stellen Sie sich selbst ins Abseits. Sie sind dann anders – Sie gehören nicht dazu. Also beschweren Sie sich lieber nicht.“

Ein Mitglied der österreichischen Gewerkschaft GPA-DJP wies auf die politischen Hemmnisse für Wanderarbeitnehmer in einer Gesellschaft hin, in der nur selten gegen Arbeitgeber geklagt wird und in der *„Politiker zuweilen rassistische Äußerungen von sich geben ... und der öffentliche Diskurs beeinflusst die österreichischen Gewerkschaften konservativ“*. Das Ausmaß der Inanspruchnahme von Arbeitnehmerrechten durch Minderheiten, die Diskriminierungen ausgesetzt sind, wird also auch durch die gesamtgesellschaftlichen und politischen Zusammenhänge, in denen sie sich befinden, bestimmt.

5 Die Rolle des sozialen Dialogs

Die europäischen Arbeitgeber und die Gewerkschaften unterhalten im Hinblick auf die Umsetzung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie ganz unterschiedliche Beziehungen zueinander. Die Bandbreite reicht von Äußerungen eines klaren Wunsches nach partnerschaftlicher Zusammenarbeit bis hin zu gegenseitigem Misstrauen. Die EU spielt vor allem über die Gemeinschaftsinitiative EQUAL eine wichtige Rolle für die Anregung gemeinsamer Aktionen der Sozialpartner zum Aufbau von Antidiskriminierungskapazität gemäß den Anforderungen der Richtlinie. Gleichwohl besteht die Sorge, dass einige effektive Arbeiten nicht fortgeführt werden, wenn die EU-Zuschüsse wegfallen.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Veranstaltungen, Vereinbarungen oder Aktionen zur Bekämpfung von Diskriminierung, die nach Auskunft der Befragten in den letzten fünf Jahren, von 2003 bis 2008, stattgefunden haben. Die „Zahlen“ sind zwangsläufig nicht erschöpfend. Sie spiegeln nur die Beispiele wider, an die sich die Befragten erinnern konnten. Die vier Spalten links in der Tabelle enthalten die Zahlen der gemeinsamen Aktionen der Sozialpartner. In den Spalten im rechten Teil der Tabelle werden die erwähnten Aktionen aufgeführt, die ohne den anderen Sozialpartner durchgeführt wurden.

5.1. Kooperativer sozialer Dialog

In vielen Fällen bestehen klare Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften über die Notwendigkeit, Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu bekämpfen. Es gibt entweder Veranstaltungen oder Vereinbarungen auf nationaler Ebene oder lokale Initiativen auf regionaler oder Unternehmensebene.

Die Befragten berichteten von 70 Beispielen für Kollektivvereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern zum Thema Diskriminierung auf nationaler, lokaler und Unternehmensebene. Im Jahr 2008 schlossen die Gewerkschaften und die Arbeitgeber in der spanischen Region Katalonien eine Vereinbarung zu dem Gesetz von 2003, welches aufgrund der Richtlinie eingeführt wurde, und das jetzt von der katalanischen Regierung umgesetzt wird.

Im Vereinigten Königreich wurde im Januar 2008 eine Vereinbarung zwischen fünf Gewerkschaften mit Mitgliedern im Bereich der Weiterbildung und dem Verband der Colleges geschlossen. Sie zeichnete sich insbesondere dadurch aus, dass sie sich explizit auf die Rassengleichbehandlungsrichtlinie bezieht. Sie verpflichtet die Parteien dazu, Vielfalt als positiven Wert herauszustellen und zu fördern, und die Colleges, sich bei Einstellung und Auswahl, Ausbildung und Beförderung an den Gleichbehandlungsgrundsatz zu halten. Außerdem

verpflichtet sie die Unterzeichner, Aktionspläne zur Förderung der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse mit genau festgelegten konkreten Aktionen zu entwickeln.

In Irland hatte die Gleichbehandlungsbehörde aufgrund der Richtlinie einen entscheidenden Anteil daran, dass Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften zusammenkamen, um eine Anti-Rassismus-Woche in den Betrieben zu organisieren. Der irische Verband der Bauindustrie (ICIF) berichtete, dass einige Firmen zusätzliches Informationsmaterial für die thematischen Mitarbeiterbesprechungen am Arbeitsplatz („*toolbox talks*“) anforderten.

Die meisten Kollektivvereinbarungen waren weniger eindeutig auf die Einhaltung der Richtlinie ausgerichtet, enthielten aber, wenn sie für einen ganzen Industriezweig geschlossen wurden, klare Leitlinien für die Verhandlungspartner vor Ort. In der zyprischen Bauindustrie wurde z. B. nach der Umsetzung der Richtlinie in die Kollektivvereinbarung für den Sektor eine Bestimmung aufgenommen, die die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen für die vormals ausgeschlossenen Wanderarbeitnehmer vorschreibt, und in einer anderen ist jetzt folgender Grundsatz verankert: *„Gewerkschaftsarbeit, Religion, Rasse und politische Überzeugungen sind kein Kündigungsgrund und rechtfertigen keinerlei Diskriminierung von Arbeitnehmern.“*

In Frankreich schlossen die wichtigsten französischen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften 2006 nach der Umsetzung der Richtlinie eine nationale Diversitätsvereinbarung. Darin war vorgesehen, dass in jedem Betrieb eine aus Unternehmensleitung und Arbeitnehmervertretern gebildete Diversitätskommission einmal pro Jahr zusammentritt, um die Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung zu überprüfen. Ein befragtes Mitglied der französischen Gewerkschaft CGT unterstrich: *„Das ist wirklich wichtig, weil es auch die Rolle der Arbeitnehmervertreter im Kampf gegen Rassismus stärkt.“* Die Vereinbarung regelte Fragen der Einstellung von Arbeitskräften, der Versetzung an bestimmte Arbeitsplätze, der Gehälter, der Berufsausbildung und der Laufbahnentwicklung.

Mehrere Unternehmensvereinbarungen enthielten neue Bestimmungen über Beschwerdeverfahren, um gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz vorzugehen, und bezogen sich insbesondere auf rassistisch motivierte Diskriminierung. Das war bei Gumotex in der Tschechischen Republik und bei US Steel in der Slowakei der Fall. In Belgien wurde nach der Umsetzung der Richtlinie mit dem Brüsseler Transportunternehmen STIB eine Diversitätscharta ausgehandelt, die schließlich zwei Sanktionsebenen für Mitarbeiter vorsah, denen rassistisch motiviertes diskriminierendes Verhalten nachgewiesen wird: eine dreitägige Beurlaubung und gegebenenfalls die fristlose Entlassung. Ein befragtes Gewerkschaftsmitglied

Tabelle 4: Von den Sozialpartnern erwähnte Antidiskriminierungsaktionen

	Nationale Kollektivvereinbarung	Kollektivvereinbarung auf Unternehmensebene	Konferenz/ Veranstaltung	Informationsmaterial der Sozialpartner	Kooperation mit NRO	Gewerkschaftspolitik/ Verhaltenskodizes	Sonderausschuss oder Vereinbarungen	Schulung	Audit oder Überwachung	Positive/ anonym. Einstellungs politik	Externe Kampagne gegen rassistisch motivierte Diskriminierung	
Land	Gemeinsamer Dialog der Sozialpartner				Einzelne Gewerkschaft oder einzelnes Unternehmen							Insgesamt
EE							1	1				2
PL						1	1					2
MT						1	1	1			1	4
BG			1				3	2				6
LV				1	1			3		1		6
HU						3	2	2				7
FR		1	3		2			2				8
LU					3	3		1			1	8
SI	1	2	1			1	1	1			1	8
FI		2				4	3	3		1		13
SK			1	2				9		1		13
CZ	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	14
DK	9				4	1	2	4				20
ES	2	2			1	1	8	8				22
CY	1				3	4	4	6		2	3	23
PT	3	1	2	2	2	1	2	4	3	1	4	25
IE	1	1			2	10	3	10		1	1	29
EL	2		5	3	6	10	2	5		1	2	36
IT	3	6	3		4	1	6	3	5	2	3	36
AT	6	2	8	2	5	2	4	3	3	2	3	40
RO		1	5	2	6	4	5	13	1	1	2	40
SE	1		5		2	10	8	10		1	3	40
UK	2	1	2	3	2	5	9	3	6	4	6	43
DE	6	2	2	1	1	9	5	15		4	8	53
NL	6	3	7	10	6	20	13	11	7	8	2	93
Insgesamt	45	25	47	28	51	92	84	121	26	31	41	591

Quelle: FRA, 2010

(SCGLB) berichtete: „Gegen zwei Mitarbeiter wurden Disziplinarmaßnahmen verhängt, und weil von Anfang an hart durchgegriffen wurde, ist das Problem jetzt vom Tisch.“

5.2. Schwieriger sozialer Dialog

Mit der Richtlinie und den entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften ist es für die Arbeitgeber und die Gewerkschaften nicht unbedingt leichter geworden, sich auf gemeinsame Aktionen gegen Rassismus zu einigen. So berichtete die befragte Person der dänischen Gewerkschaft LO, die Gewerkschaft habe 100 dänischen Unternehmen ein Projekt mit dem Namen „Kick-start“ vorgeschlagen, mit dem Diskussionen über ethnische Herkunft und Diversität angestoßen werden sollten. Dieses Projekt habe jedoch abgesagt werden müssen, weil sich nur ein Unternehmen zur Teilnahme bereitgefunden habe. Als die LO auf den dänischen Arbeitgeberverband DA zuzuging, signalisierten die Arbeitgeber, sie seien bereit, eine Kollektivvereinbarung zur Gleichbehandlung der Geschlechter abzuschließen, nicht jedoch zu ethnischer Herkunft, Rasse und Alter. Das befragte Mitglied von LO merkte kritisch an: „Die Arbeitgeberorganisationen wollen keine Vereinbarungen zu diesen Fragen treffen ... Gleiche Bezahlung ist kein Problem, aber bei den [anderen] Fragen ist es schwer, zu Vereinbarungen zu gelangen“.

In Frankreich schätzte ein befragtes Mitglied der Gewerkschaft CGT das Problem ähnlich ein. Er beschrieb sein Vorgehen bei den Verhandlungen für eine Antidiskriminierungsvereinbarung auf Unternehmensebene gemäß den Anforderungen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie folgendermaßen: „Ich habe alle Diskriminierungsgründe in die Diversitätsvereinbarung für Unternehmen einbezogen, denn sie wäre gescheitert, [wenn] sie nur auf die Ungleichheit aus Gründen der Herkunft eines Menschen abgestellt gewesen wäre“.

Eine umstrittene Frage war in einigen Ländern die Förderung der Rechte von Wanderarbeitnehmern durch die Gewerkschaften als Mittel, um Mitglieder zu rekrutieren und mehr Einfluss in den Betrieben zu haben. Eine befragte Person der zyprischen Gewerkschaft DEOK, die mit Wanderarbeitnehmern arbeitete und davon überzeugt war, dass diese Arbeit zu den wichtigen Pflichten der Gewerkschaften gehört, damit gewährleistet wird, dass ausländische Arbeitnehmer die gleichen Rechte genießen wie zyprische Arbeitnehmer, stellte die rhetorische Frage: „Wenn die Gewerkschaften das nicht tun, wer denn dann?“ Der Vertreter des Regionalbüros des italienischen Bauunternehmerdachverbands (*Associazione Nazionale Costruttori Edili*) in Padua hingegen meinte, die Gewerkschaften hätten sich zeitweilig mehr um die nichtitalienischen Arbeitnehmer gekümmert als um die italienischen.

„Wir mussten sie darauf hinweisen, dass sie es mit der Anerkennung des Unterschieds zwischen ausländischen und italienischen Arbeitnehmern nicht übertreiben sollten, da wir sonst umgekehrten Rassismus praktizieren ... und sich dann unsere eigenen Leute ein bisschen wie Angehörige einer Minderheit fühlen.“

Ein Problem im Verhandlungsprozess, das erklären könnte, warum einige Vereinbarungen nicht vorankamen, wurde von der niederländischen Gewerkschaft *De Unie* beschrieben. Das befragte Gewerkschaftsmitglied bemerkte, in ein erstes Verhandlungspaket zur Vorlage bei den Arbeitgebern könnten zwar strenge Bestimmungen zur Unterbindung von rassistisch motivierter Diskriminierung und Gewährleistung der Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aus Minderheitengruppen aufgenommen werden, doch sie würden häufig trotz der Richtlinie wieder gestrichen:

„Es gibt viele Kollektivverhandlungen, in denen die rassistisch motivierte Diskriminierung thematisiert wird, [aber] wenn es schwierig wird, eine Vereinbarung zu erzielen, ist das eines der Themen, die dann fallen gelassen werden.“

Ein häufiges Problem war auch, dass Bestimmungen, die Diskriminierung aus Gründen der Rasse verbieten, zwar in die Vereinbarungen auf nationaler oder sektoraler Ebene aufgenommen wurden, dann aber in lokalen Vereinbarungen nicht umgesetzt wurden. Ein französisches Gewerkschaftsmitglied (CFDT) aus der Region Paris bemerkte:

„Es wurden zwar nationale Vereinbarungen geschlossen, aber wenn sie vor Ort nicht angewandt werden, kommen sie einfach nicht zum Tragen. Entweder wurden die Vereinbarungen in den Organisationen (Gewerkschaften und Arbeitgeber) nicht überzeugend vermittelt, oder die Bestimmungen wurden nicht richtig angepasst.“

Auf die französische nationale Vereinbarung folgten bis heute nur einige wenige Branchen- oder Unternehmensvereinbarungen. Bislang wurden weniger als 30 Vereinbarungen vor allem in multinationalen Unternehmen wie Addeco, Accor, Casino und PSA geschlossen. Ein anderes Mitglied der Gewerkschaft CFDT behauptete: „Darin zeigt sich das Kräfteverhältnis in den Unternehmen und die fehlende staatliche Vorgabe zu verhandeln.“

Das wirft das allgemeinere Problem der Umsetzung auf. In vielen Fällen hat der soziale Dialog auf EU-, nationaler oder auch Unternehmensebene zu der gemeinsamen Erkenntnis von Arbeitgebern und Gewerkschaften geführt, dass es darum geht, Minderheiten angehörende Arbeitnehmer voll zu integrieren und Maßnahmen zu ergreifen, mit denen alle Formen der Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft aufgedeckt und abgestellt werden. In den meisten französischen

Unternehmen hat die Unternehmensführung aber nicht viel mehr als ein Lippenbekenntnis zu der Richtlinie abgelegt.

Ein anderes Problem, das in Bezug auf die französische, nationale Vereinbarung thematisiert wurde, ist die unterschiedliche Auslegung der Begriffe „Vielfalt“ und „Gleichbehandlung“. Ein französischer Arbeitgeber wies darauf hin, dass „ethnische Diversität“ so ausgelegt werden kann, dass es im Prinzip reicht, wenn jeder Betrieb jeweils eine Person nicht weißer Hautfarbe beschäftigt. „Rassengleichbehandlung“ geht jedoch weiter. Es betrifft auch, dass der Anteil der Beschäftigten einer bestimmten ethnischen Herkunft ihrem Anteil an der lokalen Bevölkerung entspricht, als auch, dass es in Bezug auf interne Arbeitsplatzzuteilung und Beförderung sowie auf gleichen Zugang zu Weiterbildung für alle zu keinerlei Diskriminierung kommt.

5.3. Von der EU unterstützte Maßnahmen und sozialer Dialog

Viele Arbeitgeber, Gewerkschaften und NRO beurteilen die Unterstützung durch die Europäische Union als wichtig für gemeinsame Aktionen der Sozialpartner auf lokaler Ebene. Einige der beschriebenen Programme waren sehr erfolgreich, andere weniger.

Zu den erfolgreichen Programmen gehörte ein französisches Projekt im Rahmen von EQUAL, „Action et Vigilance“, an dem sich der Pariser Regionalverband des demokratischen französischen Arbeitervereins (CFDT), die lokale Arbeitgeberorganisation und die Stadt Paris beteiligten. Dieses Programm trug dazu bei, dass die Gewerkschaft nach dem Abschluss des Programms, wenn sie auf Diskriminierungstatbestände bei einem im betreffenden Verband organisierten Arbeitgeber hingewiesen wurde, etwas tun konnte:

„Es macht einen Unterschied, ob der Betrieb, in dem die Diskriminierungsoffer arbeiten, Mitglied einer Arbeitgeberorganisation ist. Wir greifen einfach zum Telefon, rufen einen unserer Sozialpartner an und sagen: ‚Da läuft etwas nicht so gut. Lasst uns mal zusammen einen Blick darauf werfen.‘“

Ein anderes EQUAL-Projekt in Paris, über das von den Befragten positiv berichtet wurde, hatte zum Ziel, die Zahl der in der Region nach Inkrafttreten der Richtlinie geschlossenen Gleichberechtigungsvereinbarungen zu erhöhen. Das Projekt hatte den Titel ATECCOD (*Agir sur des territoires pour l'égalité des chances et contre les discriminations* – Aktion in der Region für Chancengleichheit und gegen Diskriminierung). Das Projekt wurde vom Pariser Regionalverband der CFDT angestoßen, die anderen Projektpartner waren MEDEF Region Ost-Paris und die NRO „Fondation Abbé Pierre“.

In Österreich berichtete ein befragtes Mitglied der Gewerkschaft GPA-DJP positiv über die im Rahmen von EQUAL eingegangenen Partnerschaften mit NRO, die im Bereich Antirassismus-Strategien und Bekämpfung des Rassismus aktiv sind. In Italien beteiligten sich an der von *Confartigianato* (Verband der Handwerker und Kleinbetriebe) geleiteten Partnerschaft im Rahmen des Projekts AHEAD (*Accompanying Handicraft Entrepreneurs against Discrimination*) der Gemeinschaftsinitiative EQUAL auch eine Wirtschaftszeitung, ein psychoanalytisches soziales Forschungsinstitut, eine Kulturgruppe und eine Bank.

Ein Drei-Jahres-Projekt im Rahmen von EQUAL mit der Bezeichnung „Leader“ wurde unmittelbar nach der Umsetzung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie in sechs Regionen Italiens durchgeführt. Es ermöglichte einem Funktionär einer regionalen Gewerkschaft (CISL) „für die in Betrieben festgestellten Formen von Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder der Religion zu sensibilisieren“. Ziel des Projekts war die Unterstützung eines Netzwerks von Wanderarbeitnehmern, denen geholfen werden sollte, Kapazitäten für die Bekämpfung von Diskriminierung aufzubauen. Eine weitere befragte Person der Gewerkschaft CISL erläuterte, wie durch das Programm „praktische Lösungen zur Beseitigung oder zumindest zur Bekämpfung diskriminierender Handlungen am Arbeitsplatz“ gefördert wurden. Eine befragte Person der Gewerkschaft CGIL bestätigte, dass das Projekt Leader dazu beigetragen habe, dass die Gewerkschaft „Beiträge, Informationen, Antworten auf Anfragen [zur Verfügung stellen konnte] ... Einige lokale Ableger ergriffen sogar selbst Maßnahmen in ihren eigenen Rechtsberatungszentren“. Allgemein wurde das Projekt als sehr erfolgreich beurteilt und berichtet, dass die Netzwerke ihre Zusammenarbeit nach dem Ende der unmittelbaren finanziellen Unterstützung fortgesetzt haben.

Ein Programm im Rahmen von EQUAL in Ungarn wurde von einem Mitglied einer Arbeitgeberorganisation als „erfolgreich“ während der Projektlaufzeit beschrieben, er äußerte jedoch die Befürchtung, dass die Wirkung des Projekts insgesamt eher gering war und es langfristig keine nachhaltige Wirkung haben werde. Der Befragte erläuterte: „Trotz der im Rahmen des Programms vermittelten Berufsausbildung hatten die teilnehmenden Roma nach dem Abschluss des Projekts keine nachhaltigen Unternehmen und Arbeitsplätze.“ Die beteiligte Arbeitgeberorganisation gab an, sie habe keine ihrer internen Strategien aufgrund der Richtlinie oder des Projekts geändert.

Eine befragte Person aus einer rumänischen NRO zeigte sich besorgt, dass die Informationskampagnen zur Richtlinie und anderen Gemeinschaftspolitiken größtenteils mit Mitteln der EU finanziert wurden. Das Fehlen jeglicher nationaler öffentlicher Kampagnen zur Sensibilisierung für die Antidiskriminierungsvorschriften sei daher wohl darauf zurückzuführen, „dass die für diesen Zweck bewilligten Gemeinschaftszuschüsse versiegt sind“.

6 Zukünftige Perspektiven: Ansichten der Sozialpartner

Wie in Artikel 17 der Rassengleichbehandlungsrichtlinie dargelegt, ist die FRA verpflichtet, zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat hinsichtlich der Anwendung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie beizutragen. Vor dem Hintergrund der zur Verfügung gestellten Informationen soll der Bericht der Kommission, falls notwendig, Vorschläge zur Überarbeitung und Aktualisierung der Richtlinie beinhalten.

Als Folge wurden die an dieser Studie teilnehmenden Vertreter der Arbeitgeber und der Gewerkschaften gefragt, ob sie Vorschläge dazu hätten, wie die Politiken zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft verbessert werden könnten. Ungefähr ein Drittel der Befragten hatte eine Meinung zu dieser Frage. Einige Vorschläge der „stärker sensibilisierten“ Sozialpartner deckten sich mit denen der „weniger sensibilisierten“, und es gab auch Übereinstimmungen zwischen den Vorschlägen der Gewerkschaftsvertreter und denen der Arbeitgebervertreter. Die meisten Empfehlungen spiegelten jedoch noch klarer den besonderen Kontext des jeweiligen Landes und die Interessen der Sozialpartner wider.

In diesem Kapitel wird dargestellt, was nach Ansicht der Befragten getan werden muss, um die Wirkung der Richtlinie in der Praxis zu verbessern. Im ersten Abschnitt werden die gemeinsamen Ansichten erläutert, die von der gesamten Stichprobe der im Rahmen der Studie befragten Sozialpartnerorganisationen vertreten wurden. Anschließend werden die Vorschläge der Gewerkschaften und zum Schluss die der Arbeitgeber wiedergegeben. Wie bereits erwähnt, stießen bei letzteren in einigen Fällen jegliche Vorschläge rechtlicher Regelungen in diesem Bereich auf offene Ablehnung.

6.1. Gemeinsame Vorschläge

Sensibilisierung für die Rechte – verstärkte und bessere Kommunikation

Bei den Gewerkschaften und den Arbeitgeberorganisationen war man sich weitgehend darüber einig, dass die Gleichbehandlungsstellen und die nationalen Regierungen mehr unternehmen müssen, um den durch Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft verursachten wirtschaftlichen und sozialen Schaden in die Wahrnehmung der Öffentlichkeit zu rücken. Das sei wichtig, argumentierte ein lettischer Arbeitgeber, um den Grundstein für eine demokratische Gesellschaft zu legen, in der die „Menschen diese Fälle nicht totschweigen ... sondern ihre Stimme laut dagegen erheben“.

Häufig wurde empfohlen, deutlich mehr Mittel für die Sensibilisierung aufzuwenden. Die Werbung für die EU-MIDIS-Studie der FRA liefert ein Beispiel für eine solche Sensibilisierung;

die Sozialpartner unterstrichen jedoch die Bedeutung von Maßnahmen auf nationaler Ebene, um ein größeres Bewusstsein für Gleichberechtigung zu fördern. Die wichtigsten Empfehlungen mehrerer Gewerkschafter zielten daher darauf ab, die Strafbarkeit von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft viel stärker publik zu machen. Die befragte Person des italienischen Handwerkerverbands stellte fest:

„Wir sind noch nicht auf dem Stand von Nordeuropa. Außerdem wurden wohl bislang zu wenig Mittel für Information, Verbreitung und aktive Präventionsprojekte aufgewendet.“

Die befragte Person bei der bulgarischen Handelskammer stimmte dem zu:

„Es besteht ein Bedarf, stärker für die Rechtsvorschriften zu werben, sogar Videos herzustellen. Werbung ist vielleicht ein starkes Wort – aber jeder Arbeitgeber könnte die Rechtsvorschriften verbreiten, auch in Sitzungen und auch wenn es nur ein paar Stunden dauert.“

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.

Dass es wichtig ist, darin zu investieren, Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund zusammenzubringen, war eine weitere häufig geäußerte Ansicht. Ein befragtes Mitglied der IG Metall betonte:

„Was wir wirklich tun müssen, ist Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund zusammenbringen und Vorurteile abbauen, und das kostet immer auch Geld. Wenn eine lokale Gemeinschaft Mittel erhält, wenn sie sich verpflichtet, einmal pro Jahr ein interkulturelles Festival zu organisieren, würde das sicherlich Wirkung zeigen. Dann bräuchten wir keine Vorschriften von oben. Das Kernproblem besteht darin, dass die Menschen, die andere diskriminieren, nichts mit denen zu tun haben, die sie diskriminieren; sie wissen nichts über ihre Opfer, und das ist sicher das größte Problem, das wir angehen müssen.“

Im Hinblick auf den Abbau von Fremdenfeindlichkeit hielten Befragte aus den Reihen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften eine Verbesserung ihrer nationalen Bildungssysteme für notwendig. Ein ungarischer Arbeitgeber sagte:

„Gesetze ändern den ungarischen Kontext von Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft nicht. Die ungarische Gesellschaft ist überaus konservativ. Schon in der Schule muss darauf hingearbeitet

werden, dass die Menschen umdenken. Die zentrale Aufgabe muss lauten: Bildung ohne Segregation.“

6.2. Vorschläge der Gewerkschaften

Bessere Umsetzung

Die Gewerkschaften, die Vorschläge machten, stimmten im Allgemeinen darin überein, dass im Bereich der Umsetzung die nationalen Rechtsvorschriften weniger Interpretationsspielraum bieten sollten, da sonst die Wirksamkeit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie sowie die Unabhängigkeit und die Befugnisse der Gleichbehandlungsstellen geschwächt werden. Obwohl die befragte Person des EGB es für „bedauerlich“ hielt, dass Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit aus dem Entwurf für die Richtlinie ausgeklammert wurde:

„Das Problem heute sind nicht die Schwächen der Richtlinie: es sind die Unzulänglichkeiten bei ihrer Umsetzung.“

Die französische Gewerkschaft CGT war der Ansicht, dass die Umsetzung der Richtlinie in französisches Recht nicht nah genug an der Intention der Richtlinie erfolgt sei: rassistisches Verhalten sei weiterhin möglich, ohne dass mit wirklich scharfen Sanktionen gerechnet werden müsse. Die Gewerkschaft hatte den Arbeitgeberverbänden MEDEF und CGPME erfolglos vorgeschlagen, in die 2006 geschlossene nationale Diversitätsvereinbarung aufzunehmen, dass alle Einstellungsdaten von eingestellten und abgelehnten Bewerbern aufgezeichnet werden und die Gewerkschaften das Recht haben, Einsicht in diese Daten zu nehmen. Mehr Transparenz bei den Einstellungen, einem sensiblen Bereich im Hinblick auf potenzielle Diskriminierung, könnte nach Meinung der Gewerkschaft helfen, das Problem zu lösen.

Abdeckung des privaten und des öffentlichen Sektors

Ein zweiter Punkt, in dem sich die Gewerkschaften einig waren, war, dass die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie sowohl den privaten als auch den öffentlichen Sektor abdecken sollten. Die Auswirkungen der Gleichbehandlung sollten generell bewertet werden, und wo dies noch nicht geschehen ist, sollten solche Bewertungen auch im privaten Sektor eingeführt werden. 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.

Zugang zur Justiz

Ein dritter Komplex von Empfehlungen betraf die Verbesserung des Zugangs zur Justiz. Der Zugang zur Justiz sollte frei sein (in den Ländern, in denen die Betroffenen die Kosten für Rechtsberatung und/oder die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens selbst tragen müssen). Außerdem sollte den Gewerkschaften überall das Recht eingeräumt werden, „Kollektivbeschwerden“ stellvertretend für ganze Gruppen von Arbeitnehmern zu führen, anstatt die Fälle in Individualverfahren einzelner „Opfer“ von Diskriminierung gerichtlich zu klären. Ein befragtes Gewerkschaftsmitglied der IG Metall sagte dazu:

„Es besteht Nachbesserungsbedarf bei den Rechtsvorschriften, mit denen die EU-Richtlinien umgesetzt wurden. Ich könnte mir vorstellen, dass sie z. B. wirkungsvoller wären, wenn es für den Einzelnen, der ein Problem hat, leichter wäre, entsprechende Schritte einzuleiten – wenn z. B. finanzielle Mittel bereitgestellt würden. Das ist glaube ich das größte Problem, weil auch strenge Gesetze sonst nichts ausrichten.“

Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen

Das befragte ver.di-Mitglied in Deutschland forderte eine größere Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen. Dieser Forderung schlossen sich italienische Gewerkschafter an, welche die Gleichbehandlungsstelle (UNAR) als „nicht unabhängig“ beurteilten. Ein befragtes Mitglied der Gewerkschaft CISL schlug vor, in die Richtlinie eine Bestimmung aufzunehmen, die die Mitgliedstaaten verpflichtet,

„[...] unabhängige Stellen einzurichten, an denen die Zivilgesellschaft beteiligt ist und die Überwachung übernimmt“.

Die betreffende Person wünschte sich auch eine Rechtsvorschrift auf EU-Ebene, der zufolge die EU-Mitgliedstaaten positive Maßnahmen gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse zu ergreifen haben.

Schärfere Sanktionen

Viele Gewerkschafter meinten, die Gleichbehandlungsstellen sollten das Recht haben, sowohl Wiedereinführung von Bestimmungen der Richtlinie als auch schärfere Sanktionen zu verhängen. Beide Maßnahmen würden deutlich abschreckender auf andere Arbeitgeber wirken. Der polnische

Gewerkschaftsbund FZZ gab zu bedenken, dass es wichtig wäre, nicht nur finanzielle Sanktionen zu verhängen:

„Derzeit fürchten die Arbeitgeber keine Geldstrafen, weil sie sie als Betriebskosten verbuchen können.“

Die befragte Person meinte, es sollten auch strafrechtliche Sanktionen zulässig sein, da sie dazu beitragen würden, dass Arbeitgeber ihr Verhalten ändern.

Eine befragte Person der französischen Gewerkschaft CFDT kritisierte die geringe Anzahl positiver Gerichtsentscheidungen in Fällen rassistisch motivierter Diskriminierung und die „unverschämte“ Höhe der Bußgelder. Durch die Verlagerung der Beweislast sei es nicht leichter geworden, einen Rechtsstreit zu gewinnen, da der Arbeitnehmer immer noch dafür verantwortlich ist, den Großteil von benötigten Informationen zu liefern. Ein anderes befragtes CFDT-Mitglied hielt es für wichtig, Entscheidungen des Arbeitsgerichts in Fällen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse zu nutzen, um wiederum in den Betrieben Veränderungen zu fordern. Die Verpflichtung zur Wiedereinführung der rechtlichen Bestimmungen sei eine Möglichkeit, vorzugehen. Die Gewerkschafter jedoch meinen, dass effektivere Wege entwickelt werden müssten, um dafür zu sorgen, dass sich das Ergebnis von Diskriminierung positiv auf die Praxis des Arbeitgebers auswirkt.

Zugang zu den Gleichbehandlungsstellen verbessern

In mindestens zwei der in dieser Studie untersuchten Länder wurde von Sozialpartnerorganisationen vorgeschlagen, die Zahl der Anlaufstellen der Gleichbehandlungsstelle in allen Ländern zu erhöhen. Informationen seien gut, noch besser sei aber die Möglichkeit, mit einem Berater der Gleichbehandlungsstelle persönlich zu sprechen. Das habe nach Meinung der befragten Gewerkschaftsmitglieder mehr Aussicht auf Erfolg, sowohl in Bezug auf die Lösung des Problems als auch im Hinblick auf weitere Schritte zur Bearbeitung des Falls.

6.3. Vorschläge der Arbeitgeber

Bei den im Rahmen dieser Studie befragten Arbeitgeberverbänden gingen die Meinungen darüber, wie die Wirksamkeit 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. Diese Einschätzungen entsprachen häufig den etwas allgemeiner formulierten Vorschlägen der Gewerkschaften und sind im Abschnitt Gemeinsame Vorschläge nachzulesen.

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.

Klarere Regelungen

Zusätzliche Unterstützung positiver Maßnahmen in der Richtlinie befürwortete der Befragte der Londoner Feuerwehr. Er sprach sich für eine gesetzliche Verankerung des Rechts aus, Angehörige ethnischer Minderheiten ohne jegliche Einschränkung gezielt einstellen zu können.

„Wir bekommen Einstellungsziele, aber wenn wir sie umsetzen wollen, werden uns Knüppel zwischen die Beine geworfen. Nehmen wir z. B. einmal an, wir hätten 50 Bewerber und acht davon wären Angehörige ethnischer Minderheiten, so genannte BME;⁴³ dann würden wir diese acht gerne als erste einstellen, um dafür zu sorgen, dass unsere Organisation sich selbst anders wahrnimmt und von außen anders wahrgenommen wird, weil wir das für wichtig halten.“

In Deutschland meinte die befragte Person von BMW, dass die gesetzlichen Vorschriften mehr darüber aussagen sollten, wie stärkere positive Maßnahmen eingeführt werden können.

„Es sollte darüber nachgedacht werden, wie bestimmte Maßnahmen zur Förderung von Minderheiten erlaubt werden könnten.“

Andere Arbeitgeber waren der Auffassung, dass die Gerichte eindeutiger Orientierungshilfen für die Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierung geben sollten. Eine der befragten Personen des spanischen Verbands der Bauindustrie wies auf den krassen Gegensatz zwischen den Gerichtsentscheidungen zur Geschlechtergleichstellung, die bedeutende Auswirkungen auf das Vorgehen der Unternehmensführungen hatten, und dem völligen Fehlen von Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft hin, obwohl die Rassengleichbehandlungsrichtlinie schon sechs Jahre zuvor verabschiedet wurde. Eine befragte Person des spanischen Zementherstellers Promsa äußerte sich ähnlich dazu und führte an, dass die nationale Regierung klare Vorgaben in Bezug auf die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung oder des

⁴³ Black and minority ethnic (Schwarze und einer ethnischen Minderheit Angehörige).

Geschlechts mache, sich aber in Fragen der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft nicht einschalte.

Mehr Ressourcen für die Umsetzung der Richtlinie

Die finnischen Arbeitgeber der Bauindustrie erhoben ähnliche Einwände:

„Mehr Informationen, mehr Ressourcen und spezifischere [Unterstützung] für die Überwachung sind die wichtigsten Elemente einer verbesserten Wirksamkeit der Rechtsvorschriften.“

Eine befragte Person des bulgarischen Arbeitgeberverbands BIA machte den Vorschlag, die Unternehmen sollten jeweils einer Person die Verantwortung für die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei allen Vorgängen übertragen.

„In allen großen Organisationen, staatlichen Verwaltungen und Großunternehmen sollte eine Person bestimmt werden, die Informationen zu allen Beschäftigten des Unternehmens geben kann und die beschäftigten Männer und Frauen begleitet. In den meisten Fällen sollte diese Funktion vom Leiter der Personalabteilung der Organisation wahrgenommen werden.“

Anreize zur Einhaltung schaffen

Ein ständig wiederkehrendes Thema seitens der Arbeitgeberverbände war, dass die Richtlinie klare Anreize geben müsse. Eine befragte Person des niederländischen Arbeitgeberverbands meinte:

„Die Vorteile der Vielfalt müssen besonders herausgestellt werden. Ihr Verhalten ändern die Menschen allerdings nur, wenn etwas für sie herauspringt und sie einen Vorteil davon haben.“

Der ungarische Arbeitgeberverband der Verbrauchergenossenschaften AFEOSZ nahm in Bezug auf die Lösung des Problems der Diskriminierung von Roma einen noch klareren Standpunkt ein:

„Wenn es um die Beschäftigung von Roma geht, sollte der Staat Einstellungszuschüsse gewähren. Es ist einfach so: Im Kapitalismus, kommt es darauf an, wo Geld fließt. Positive Diskriminierung ist nur möglich, wenn sie sich für die Unternehmen rentiert.“

Weniger Regulierung

Wie aufgrund seines Widerstands gegen die Rassengleichbehandlungsrichtlinie und die entsprechenden Umsetzungspläne zu erwarten, sagte der Vertreter des deutschen Arbeitgeberverbands Gesamtmetall: „Am liebsten wäre mir, wenn es das Gesetz gar nicht gäbe.“ Die Bundesvereinigung der

Arbeitgeber (BDA) äußerte sich etwas spezifischer und sprach sich für die Rücknahme der Beweislastverlagerung aus.

„Was wir zuallererst ändern würden, wäre die Regelung der Beweislast. Dann wäre dieser bürokratische Aufwand, den die Arbeitgeber treiben müssen, vom Tisch. Das wäre eine große Entlastung.“

Dieses Argument wurde von der befragten Person des Bundesverbands der deutschen Industrie (BDI) weiter ausgeführt:

„Wenn jemand Beschwerde einreichen will, dann ist es meiner Meinung nach an ihm, zu beweisen, dass etwas vorgefallen ist oder dass er in seinen Rechten verletzt wurde. Es sagt sich leicht ‚Ja (ich wurde diskriminiert), [aber] ich kann es nicht beweisen‘. Ich glaube nicht dass dieser Grundsatz juristisch korrekt ist.“

Die befragte Person des finnischen Industrieverbands EK meinte, dass die Rechtsvorschriften zu dieser Frage „aus dem nationalen Recht abgeleitet werden sollten“ und kritisierte, dass die Rassengleichbehandlungsrichtlinie „nicht genügend nationalen Spielraum lässt“.

Schlussfolgerungen

Die oben genannten Standpunkte der Sozialpartner zu den Auswirkungen der Rassengleichbehandlungsrichtlinie sind auch Bestandteil eines zusammenfassenden Berichts der FRA über die Anwendung und Herausforderungen der Richtlinie, welcher der Europäischen Kommission gemäß Artikel 17 vorgelegt wird.

Die Bewertung der Wirksamkeit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie vor dem Hintergrund der Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten ist keine einfache Aufgabe. Wie bereits in der Einleitung hervorgehoben, wurden diverse eigenständige politische und wirtschaftliche Entwicklungen von den Befragten beschrieben und kommentiert, die eine Bewertung erschweren.

Zwei Gleichbehandlungsrichtlinien

Da die beiden Gleichbehandlungsrichtlinien⁴⁴ innerhalb von sechs Monaten angenommen und in vielen Fällen in einem einzigen nationalen Rechtsakt umgesetzt wurden, waren die beiden Richtlinien für viele Akteure im Bereich der Arbeitsbeziehungen kaum noch zu unterscheiden. Viele Unternehmen und Gewerkschaften fanden es einfacher, „Gleichbehandlung“ zu unterstützen, als rassistisch motivierter Diskriminierung zu bekämpfen. Gleichbehandlung konnte außerdem leichter mit den Maßnahmen zur Unterstützung der Geschlechtergleichbehandlung in Zusammenhang gebracht werden, weil diese Praxis bereits weiter verbreitet war und die Akteure besser mit ihr vertraut waren.

Viele Befragte sprachen auch dann noch über Maßnahmen, die sie in Bezug auf die Geschlechtergleichbehandlung durchgeführt hatten, wenn man sie darauf hingewiesen hatte, dass sich diese Studie auf die Wahrnehmung und Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft konzentriert. Teilweise lag dies daran, dass sie sehr viel weniger gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft unternommen hatten, teilweise aber auch daran, dass sie mit diesem Thema insgesamt sehr viel weniger vertraut waren. Dieser Bericht hat aufgezeigt, dass verschiedene Sozialpartner in verschiedenen Ländern die unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse unterschiedlich definieren. Darüber hinaus zeigt er, dass der Begriff der mittelbaren Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft noch schwerer zu fassen ist.

Einige Befragte meinten, diese Unschärfe der Begrifflichkeit führe dazu, dass spezifischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Rassismus eine relativ geringe Priorität eingeräumt würde, ohne dass deswegen die anderen vier Diskriminierungstatbestände eine höhere Priorität erhielten.

Daher lassen sich Verhaltensänderungen in Bezug auf Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft nur schwer von ähnlichen Schritten zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung und erst recht nicht von Schritten in Bezug auf Diskriminierung aus Gründen der Religion oder Weltanschauung unterscheiden.

EU-Erweiterung

In den Jahren 2004 und 2007 wurde die Europäische Union um insgesamt zwölf neue Mitgliedstaaten erweitert. 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.

Viele Befragte aus den EU-12-Mitgliedstaaten betrachteten die Richtlinie und die Initiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung als Bestandteile westlicher Ideologie, die die Diskussion auf Fragen lenke, die in ihren Ländern keine Rolle spielten und für unnötige Verwirrung sorgten.

Roma

In Bezug auf die Roma-Bevölkerung waren Arbeitgeber und Gewerkschaften nur eingeschränkt der Meinung, dass die Richtlinie auch für die Roma gelte. In den EU-12-Mitgliedstaaten wurden die Roma zwar oft angeführt, ihre Behandlung wurde jedoch in den meisten Fällen nicht als Rassendiskriminierung angesehen. Gleichwohl betrachteten in den EU-15-Mitgliedstaaten nur sehr wenige Befragte die Roma-Bevölkerung als ethnische Minderheit, die durch die Richtlinie geschützt wird. Bis auf wenige Ausnahmen wurde den Roma also in beiden Fällen generell nicht zugestanden, dass sie es „verdienen“, durch die Richtlinie geschützt zu werden.

Migration

In einigen Fällen kann ansteigende Migration ein potenzielles Spannungsfeld zwischen dem Kampf für bessere Bezahlung und Arbeitsbedingungen für Arbeitskräfte, die Staatsangehörige sind, und der Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Zugehörigkeit erzeugen. Möglicherweise erklärt dies, warum die Gewerkschaften in einigen Ländern nicht gegen rassistisch motivierte Diskriminierung mobilisiert haben.

Das zeitliche Zusammentreffen der neu hinzugekommenen Wanderarbeitnehmer unter den Arbeitskräften und der Verabschiedung und Umsetzung der Richtlinie sorgte für eine zweite große Konfusion. Für viele Sozialpartner ließ sich

⁴⁴ Gleichbehandlungsrichtlinien des Rates 2000/43/EG und 2000/78/EG.

die Bedeutung der Richtlinie auf folgende Formel reduzieren: Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen ist falsch.

Zu einem Faktor, der große Schwierigkeiten verursacht hat, wurde so die Annahme einiger Länder, dass die Richtlinie hauptsächlich auf die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern 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 Wanderarbeitnehmer zu integrieren, jedoch nur relativ wenig über Maßnahmen berichtet wurde, die auf die vollständige Eingliederung von EU-Bürgern gerichtet sind, die Angehörige von rassischen oder ethnischen Minderheitengruppen sind. Parallel dazu führte ein ähnlich falsches Verständnis der Richtlinie in einigen anderen Ländern, in denen der Anteil an schwarzen Bevölkerungsgruppen relativ gering war, 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.

Wirtschaftskrise

Inmitten der Wirtschaftskrise räumten die befragten Sozialpartner der „Krise“ und „Arbeitsplätzen“ eine höhere Priorität ein als Respekt und wirkliche Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

Der Zeitpunkt, zu dem diese Studie durchgeführt wurde, erschwerte daher eine Bewertung. Klar zutage trat ein

ständiger, wenn auch langsamer Fortschritt in Bezug auf eine tolerantere, inklusive Haltung der Arbeitgeber und Gewerkschaften gegenüber „anderen“ Arbeitnehmern – bis zu Beginn der Krise. Aber angesichts der Rezession stehen diesem Fortschritt eine wachsende Skepsis in vielen Teilen Mittel- und Osteuropas und nachlassende Begeisterung in Teilen der EU-15-Mitgliedstaaten gegenüber.

Islamophobie

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York wurden weltweit verurteilt. Gleichzeitig nahmen die Diskriminierung von Muslimen in den Medien und die Zahl der verbalen und körperlichen Angriffe auf Muslime in vielen EU-Mitgliedstaaten gerade in der Zeit zu, in der mit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie versucht wurde, diskriminierende Ideologien und durch sie geschürte Praktiken im Bereich der Beschäftigung einzudämmen.

Die befragte Person vom EGB meinte: *„Vor und nach dem 11. September gab es große Veränderungen. Vor diesem Tag machten wir große Fortschritte, danach wurde alles viel schwieriger. [...] Das ganze Klima in Bezug auf Aktionen gegen rassistisch motivierte Diskriminierung hat sich geändert. Es wurde sehr viel schwieriger, etwas zu erreichen.“*

Trotz dieser Schwierigkeiten bei der Bewertung und beim Anlegen gleicher Maßstäbe in 27 Mitgliedstaaten ermöglichen der vorliegende Bericht und die begleitenden nationalen Berichte eine **gemischte Gesamtbewertung** der Auswirkungen der Richtlinie auf Beschäftigungschancen und -praktiken.

Bibliographie

Europäische Kommission (2005), *Geschäftsnutzen von Vielfalt: Bewährte Verfahren am Arbeitsplatz*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3057&langId=de>.

Europäische Kommission (2006), *Katalysatoren für den Wandel? Gleichbehandlungsstellen gemäß Richtlinie 2000/43/EG*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2015&langId=de>.

Europäische Kommission (2008), *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa: Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2012&langId=de>.

Europäische Kommission (2009), *Industrial Relations in Europe 2008*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2535&langId=en>.

Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) (2002), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*, Wien, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Synthesis-report_en.pdf.

EUMC (2006), *Muslims in der Europäischen Union: Diskriminierung und Islamophobie*, Wien, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/previous_publications/pub_tr_islamophobia_en.htm.

EUMC (2006), *Wahrnehmung von Diskriminierung und Islamfeindlichkeit*, Wien, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Perceptions_DE.pdf.

Europäische Union (2000), *Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft*, ABl. L 180 vom 19. Juli 2000, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:de:HTML>.

Europäische Union (2000), *Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf*, ABl. L 303 vom 2. Dezember 2000, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:de:HTML>.

Europäische Union (2007), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, ABl. C 303 vom 14. Dezember 2007, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:303:SOM:en:HTML>.

Eurostat (2009), *European Business: Facts and Figures*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Focus Consultancy Ltd. und The Conference Board Europe (2006), *Geschäftsnutzen von Vielfalt: Bewährte Verfahren am Arbeitsplatz*, Brüssel, Europäische Kommission, GD Beschäftigung.

Focus Consultancy Consortium (2008), *Vielfalt Europa: Die Reise geht weiter – Vorteile für Unternehmen, Perspektiven und bewährte Verfahren*, Brüssel, Europäische Kommission, GD Beschäftigung.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2008), *Annual Report 2008*, Wien, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2008/ar2008_part2_en.htm.

FRA (2009), *Die Roma, EU-MIDIS, Erster Bericht der Reihe „Daten kurzgefasst“*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_roma_en.htm.

FRA (2009), *Die Situation von Roma-EU-Bürgern, die in andere EU-Mitgliedstaaten übersiedeln*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2009/pub_cr_roma-movement_en.htm.

FRA (2009), *Jahresbericht 2009*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-AnnualReport09_de.pdf.

FRA (2009), *Muslims, EU-MIDIS – Zweiter Bericht der Reihe „Daten kurzgefasst“*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_muslims_en.htm.

FRA (2009), *Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen, EU-MIDIS – Dritter Bericht der Reihe „Daten kurzgefasst“*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2010/pub_dif3_en.htm.

FRA (2010), *Annual report 2010*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/annual_report_on_fundamental_rights/ar2010_part2_en.htm

FRA (2011), *Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2012/pub_racial_equal_directive_synthesis_en.htm.

FRA (2011), *EU-MIDIS – Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung: Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_main_results_report_en.htm.

FRA (2011), *Migranten, Minderheiten und Beschäftigung – Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_migrants-minorities-employment_en.htm.

Heath, A. und S. Y. Cheung (2006), *Ethnic Penalties in the labour market: Employers and discrimination, Research Report No. 341*, London, Department for Work and Pensions.

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

Moosa, Z. (2009), *Poverty Pathways: ethnic minority women's livelihoods*, London, Fawcett Society.

UNICE, ETUC und CEEP (1995), *Joint Declaration on the Prevention of Racial Discrimination and Xenophobia and Promotion of Equal Treatment at the Workplace*, Brüssel, verfügbar unter: http://resourcecentre.etuc.org/linked_files/documents/Declaration%20-%20xenophobia%20EN.pdf.

Anhang

Anhang 1

Tabelle A1: Interviewer nach Ländern

Land	Interviewer
AT	Bettina Haidinger
BE	Nouria Ouali
BG	Vassil Kirov Maria Ivanova
CY	Anthoula Papadopoulou
CZ	Soňa Veverková Aleš Kroupa
DK	Sille Lundfos Thuesen Nicolas Christiansen Svend Møballe Rikke Hove
EE	Anu Laas
FI	Pertti Jokivuori
FR	Rachid Bouchareb
DE	Michael Whittall Anna Müller Waldtraut Lotz
EL	Anna Paraskevopoulou
HU	László Neumann
IE	Deirdre Curran
	Mary Quinn
IT	Rossana Cillo Francesco Della Puppa

Land	Interviewer
LV	Aija Lulle
LT	Charles Woolfson
LU	Nouria Ouali
MT	Anna Borg
NL	Tanja van den Berge
PL	Julia Kubisa
PT	Maria da Paz Lima
RO	Oana Stoian Daniel Pop
SK	Ludovít Cziria
SI	Andreja Poje
ES	Paolo Leotti
SE	Annette Thörnquist Birger Simonson
UK	Sonia McKay Peter Cooper Mary Davis Marc Craw Anna Paraskevopoulou Eugenia Markova Steve Jefferys
EU-Ebene	Steve Jefferys Tessa Wright

Anhang 2

Tabelle A2: Organisationen, die zu Interviews bereit waren, nach Ländern

Land	Arbeitgeber	Gewerkschaften	Gleichbehandlungsstellen oder NRO	Insgesamt
MT	2	3	1	6
EE	1	4	1	6
LU	1	4	2	7
PT	3	4		7
CY	4	4		8
EU-Ebene	2	4	2	8
SK	4	4		8
SI	4	4		8
CZ	4	3	2	9
LT	2	2	5	9
BG	4	6		10
HU	5	5		10
IE	5	5		10
AT	6	6		12
DK	6	6		12
FI	6	6		12
EL	5	5	2	12
SE	7	5		12
LV	5	6	2	13
NL	6	6	1	13
PL	5	7	1	13
RO	4	8	3	15
BE	8	8		16
FR	6	10	1	17
UK	11	9		20
DE	9	10	1	20
IT	10	10		20
ES	9	8	3	20
Insgesamt	144	162	27	333

Anhang 3

Tabelle A3: Organisationen, die ein Interview ablehnten, nach Art und Ländern

Land	Spitzenorganisation der Gewerkschaften	Spitzenorganisation der Arbeitgeber	Branchen-/Sektor- oder regionale Gewerkschaftsorganisation	Branchen-/Sektor- oder regionale Arbeitgeberorganisation	Einzelgewerkschaft	Nationaler Arbeitgeber	Ausländischer multinationaler Arbeitgeber	Nationale Gleichbehandlungsstelle	Nationale NRO	Lokale NRO	Insgesamt
HU			1								1
MT					1						1
LU	1										1
CY	1										1
SI	1										1
PT				2							2
UK					1	1					2
BG		3									3
AT			1			2					3
EE				1			3				4
PL					2	1			1		4
DE				1			3				4
CZ					1	3			1		5
EL				1		2	2				5
FR		2	2	1			2				7
DK			3	5							8
NL	1	1			4	1		1			8
RO	1	9	6	19	12	9	3				59
ES		2	4	34		23	10		1	1	75
Ablehnungen insgesamt	5	17	17	64	21	42	23	1	3	1	194

Anhang 4

Befragungsinstrument für die Gewerkschaften

Einleitung

Wir danken Ihnen für Ihre Bereitschaft, an der Umfrage teilzunehmen. Diese Forschungsarbeit führen wir im Namen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte durch. Wir wollen u. a. feststellen, wie gut Sie mit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie und den Antidiskriminierungsgesetzen in Ihrem Land vertraut sind. Außerdem wollen wir herausfinden, welche Strategien im Bereich der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft – einschließlich der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, der Sprache oder der Religion – Ihre Gewerkschaft verfolgt und ob sich diese Strategien in den letzten fünf Jahren verändert haben.

Diese Fragen werden Gewerkschaftern in allen 27 EU-Mitgliedstaaten vorgelegt, und Ihre Antworten werden dazu beitragen, eine Vorstellung davon zu gewinnen, was in diesem Bereich geschieht.

Die Befragung wird – Ihre Erlaubnis vorausgesetzt – aufgezeichnet, damit wir sicher sein können, dass wir alles, was Sie sagen, notiert haben. Wir werden Ihren Namen nicht in den schriftlichen Bericht über die Befragung aufnehmen. In unserem Abschlussbericht geben wir jedoch an, welche Gewerkschaften wir befragt haben und dass die befragten nationalen Gewerkschaftsvertreter anonym bleiben. Wir würden gern auf dieser Basis Zitate aus den Interviews verwenden und bitten Sie deshalb, am Ende des Interviews ein Formular zu unterzeichnen, mit dem Sie Ihr Einverständnis zu einer solchen Verwendung des Materials erklären.

(Stellen Sie sicher, dass die befragte Person mit der Aufzeichnung des Interviews und diesen Bedingungen einverstanden ist).

- Angaben zur befragten Person
- Name der befragten Person
- Name der Gewerkschaft
- Stellenbezeichnung
- Zahl der Jahre in der jetzigen Tätigkeit
- Zahl der Jahre in der Gewerkschaft

Hintergrund/Kontext wie z. B.:

- Gesetz über Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft am Arbeitsplatz
- Erfahrungen mit solchen Diskriminierungen am Arbeitsplatz
- Wichtigste Faktoren, die Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft verstärken

A. Politik und Praxis der Gewerkschaften in Bezug auf Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft

1. War Ihre Gewerkschaft (Ihr Gewerkschaftsverband/Ihr nationaler Gewerkschaftsverband) nach der Verabschiedung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie im Jahr 2000 an Konsultationen mit der Regierung über die Einführung oder Änderung des [Bezeichnung des nationalen Gesetzes über Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft] beteiligt? (Follow-up)
2. Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Veränderungen, die sich durch die neuen Gesetze bzw. durch die größere Sensibilisierung für die Thematik im Bereich der Rechte zum Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft ergeben haben?
3. Die Rechtsvorschriften ermutigen nun die Gewerkschaften, aktiver gegen Diskriminierung vorzugehen. Halten Sie das für hilfreich? Verfügt die Gewerkschaft über Politiken und/oder Verfahren/Strukturen zum Umgang mit Diskriminierungen von Angehörigen von Migrantengemeinschaften und ethnischen Minderheiten am Arbeitsplatz, in der Zivilgesellschaft oder in der Gewerkschaft selbst?

Wenn ja, wurden diese Politiken/Verfahren infolge der Richtlinie eingeführt oder geändert? Können Kopien vorgelegt werden?

4. Hat die Gewerkschaft infolge der neuen Gesetze Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen für bezahlte Funktionäre, sonstige Gewerkschaftsvertreter und Mitglieder eingeführt oder geändert?
5. Wenn Sie an die Veränderungen in diesem Bereich denken, fällt Ihnen dann eine bestimmte Veranstaltung oder Maßnahme ein, die dazu beigetragen hat?
6. Hat die Gewerkschaft für ihre Mitglieder, die Beschäftigten oder die Öffentlichkeit den Rechtsrahmen oder Informationen über die Rechte veröffentlicht, die sich aus den neuen Rechtsvorschriften ergeben, und falls ja, in welcher Weise?

Fragen Sie nach Beispielen

7. Inwieweit hat die Gewerkschaft die neuen Gesetze gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft auf verschiedenen Ebenen der Gewerkschaft zum Thema gemacht?
8. Hat Ihre Gewerkschaft Kontakte oder Beziehungen zur Gleichbehandlungsstelle Ihres Landes?

B. Dialog der Sozialpartner

9. Hat die Gewerkschaft infolge der Einführung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie oder des [Bezeichnung des nationalen Gesetzes gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft] an Kollektivverhandlungen, dem sozialen Dialog oder Sensibilisierungsmaßnahmen mit den Arbeitgebern oder in Betriebsräten teilgenommen?

Können Kopien von etwaigen förmlichen Vereinbarungen oder Verfahren zur Verfügung gestellt werden?

10. Sind Sie der Meinung, dass die neuen Gesetze oder ein Bewusstseinswandel in Bezug auf Antidiskriminierungsvorschriften die Arbeitgeber dazu angeregt haben, Strategien für Gleichbehandlung, gegen Diskriminierung und für Diversitätsmanagement einzuführen?

C. Die Gewerkschaft und ihre Mitglieder

11. Hat es in der Gewerkschaft infolge der Einführung der neuen Gesetze bzw. des geschärften Bewusstseins für Antidiskriminierungsmaßnahmen Änderungen in Bezug darauf gegeben, welche Unterstützung sie Mitgliedern anbietet, die angeben, dass sie diskriminiert wurden?
12. Können Sie einige Beispiele von Fällen nennen, die von der Gewerkschaft aufgegriffen wurden, und beschreiben, was geschah – und was sind Ihrer Meinung nach die Gründe dafür, dass Arbeitnehmer in diesem Bereich eine Beschwerde einreichen (oder nicht)?
13. Hat die Gewerkschaft, wo sie das Recht hat, Fälle im Namen der Opfer von Diskriminierung aufzugreifen, die Arbeitnehmer in beschäftigungsbezogenen Fällen auch tatsächlich unterstützt?
14. Sind Sie der Meinung, dass die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und das [Bezeichnung des nationalen Gesetzes gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft] spezielle Probleme weiblicher Beschäftigter ansprechen?

Falls ja, können Sie einige Beispiele nennen?

15. Haben sich irgendwelche dieser Veränderungen auf den Beitritt neuer Mitglieder aus ethnischen Minderheiten und ihre Mitwirkung in der Gewerkschaft ausgewirkt?

Könnten Sie auch hier ein paar Beispiele nennen?

D. Bewusstsein

16. Wie gut kennen Ihrer Meinung nach ethnischen Minderheiten angehörende Arbeitnehmer ihre Rechte aufgrund der Rassengleichbehandlungsrichtlinie und des [Bezeichnung des nationalen Gesetzes gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft]?
17. Wissen Sie, ob die Regierung Informationskampagnen durchgeführt hat, um die Öffentlichkeit für die Gesetze gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu sensibilisieren?
18. Wissen Sie, was andere Gewerkschaften in Bezug auf Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft unternehmen? Können Sie Beispiele nennen?

E. Auswirkungen der Rechtsvorschriften

19. Sind Sie der Meinung, dass die Rassengleichbehandlungsrichtlinie und das [Bezeichnung des nationalen Gesetzes] den Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung tatsächlich verbessert haben? Warum?
20. Gibt es andere oder zusätzliche Maßnahmen, die Ihrer Meinung nach wirksamer wären?

Anhang 5

Befragungsinstrument für die Arbeitgeber

Einleitung

Wir danken Ihnen für Ihre Bereitschaft, an der Umfrage teilzunehmen. Diese Forschungsarbeit führen wir im Namen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte durch. Wir wollen u. a. feststellen, wie gut Sie mit der Rassengleichbehandlungsrichtlinie und den Antidiskriminierungsgesetzen in Ihrem Land vertraut sind. Außerdem wollen wir herausfinden, welche Strategien im Bereich der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft – einschließlich der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, der Sprache oder der Religion – Ihre Organisation verfolgt und ob sich diese Strategien in den letzten fünf Jahren verändert haben.

Diese Fragen werden Arbeitgebern in allen 27 EU-Mitgliedstaaten vorgelegt, und Ihre Antworten werden dazu beitragen, eine Vorstellung davon zu gewinnen, was in diesem Bereich geschieht.

Die Befragung wird – Ihre Erlaubnis vorausgesetzt – aufgezeichnet, damit wir sicher sein können, dass wir alles, was Sie sagen, notiert haben. Wir werden Ihren Namen nicht in den schriftlichen Bericht über die Befragung aufnehmen, aber wir geben an, welche Arbeitgeber wir befragt haben und dass wir ein Interview mit einem Vertreter der Organisation durchgeführt haben. Wir würden gern auf dieser Basis Zitate aus den Interviews verwenden und bitten Sie deshalb, am Ende des Interviews ein Formular zu unterzeichnen, mit dem Sie Ihr Einverständnis zu einer solchen Verwendung des Materials erklären.

Stellen Sie sicher, dass die befragte Person mit der Aufzeichnung des Interviews und diesen Bedingungen einverstanden ist.

- Angaben zur befragten Person
- Name der befragten Person
- Name der Organisation
- Stellenbezeichnung
- Zahl der Jahre in der jetzigen Tätigkeit
- Zahl der Jahre in der Organisation
- Zahl der Beschäftigten auf europäischer und nationaler Ebene
- Zahl der Arbeitsplätze auf nationaler und europäischer Ebene
- Anteil der ausländischen Beschäftigten und der ethnischen Minderheiten angehörenden Beschäftigten
- Handelsorganisation und/oder Vertretung der Arbeitnehmer in der Organisation

Besorgen Sie möglichst vorab Informationen über die Organisation. Fragen Sie nach Kopien, sofern Informationen zur demografischen

Aufschlüsselung der Beschäftigten und zu den Organisationen auf nationaler und europäischer Ebene zur Verfügung stehen.

Hintergrund/Kontext wie z. B.:

- Gesetz über Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft am Arbeitsplatz
- Erfahrungen mit solchen Diskriminierungen am Arbeitsplatz
- Wichtigste Faktoren, die Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft verstärken

A. Politik und Praxis des Arbeitgebers in Bezug auf Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft

1. War Ihre Organisation auf irgendeiner Ebene nach der Verabschiedung der Rassengleichbehandlungsrichtlinie im Jahr 2000 an Konsultationen mit der Regierung über die Einführung oder Änderung des [Bezeichnung des nationalen Gesetzes über Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft] beteiligt?
2. Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Veränderungen, die sich durch neue Gesetze bzw. durch die größere Sensibilisierung für die Thematik im Bereich der Rechte zum Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft ergeben haben?
3. Die Rechtsvorschriften ermutigen die Arbeitgeber, aktiver gegen Diskriminierung vorzugehen. Halten Sie das für hilfreich? Verfügt die Organisation über förmliche Politiken und/oder Verfahren/Strukturen zum Umgang mit Diskriminierungen von Angehörigen von Migrantengemeinschaften und ethnischen Minderheiten am Arbeitsplatz, und wenn ja, wurden diese Politiken/Verfahren infolge der Richtlinie eingeführt oder geändert?

Können Kopien von etwaigen förmlichen Verfahren zur Verfügung gestellt werden?

4. Hat die Organisation infolge der neuen Gesetze bzw. eines Bewusstseinswandels Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen für leitende Mitarbeiter, Vorgesetzte, Linienmanager oder andere Mitarbeiter eingeführt oder geändert?
5. Wenn Sie an die Veränderungen denken, die sich in diesem Bereich ergeben haben, fällt Ihnen dann eine bestimmte Veranstaltung oder Maßnahme ein, die dazu beigetragen hat?
6. Hat die Organisation für ihre Beschäftigten den Rechtsrahmen und Informationen über die Rechte veröffentlicht, die sich aus der Rassengleichbehandlungsrichtlinie und

dem [Bezeichnung des nationalen Gesetzes gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft] ergeben, und falls ja, in welcher Weise?

7. Erachtet es die Organisation als notwendig, in Bezug auf eine interne Antidiskriminierungspolitik höhere Standards einzuhalten?
8. Welche Art von Kontakt hat Ihre Organisation zu der Gleichbehandlungsstelle Ihres Landes?

B. Dialog der Sozialpartner

9. Hat die Organisation aufgrund der neuen Gesetze an Kollektivverhandlungen, dem sozialen Dialog oder Sensibilisierungsmaßnahmen mit den Gewerkschaften bzw. mit Beschäftigten teilgenommen?

Können Kopien von etwaigen förmlichen Vereinbarungen oder Verfahren vorgelegt werden?

10. Sind Sie der Meinung, dass die neuen Gesetze oder ein Bewusstseinswandel in Bezug auf Antidiskriminierungsvorschriften die Gewerkschaften dazu angeregt haben, andere Strategien für Gleichbehandlung und gegen Diskriminierung zu übernehmen?

C. Diskriminierung am Arbeitsplatz

11. Hat es in der Organisation infolge der Einführung der neuen Gesetze bzw. des geschärften Bewusstseins für Antidiskriminierungsmaßnahmen Änderungen in Bezug darauf gegeben, welche Unterstützung sie Mitarbeitern anbietet, die sich über Diskriminierung beschweren?
12. Können Sie einige Beispiele von Fällen nennen und beschreiben, was geschah – und was sind Ihrer Meinung nach die Gründe dafür, dass Arbeitnehmer in diesem Bereich eine Beschwerde einreichen (oder nicht)?
13. Sind Sie der Meinung, dass die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und das [Bezeichnung des nationalen Gesetzes gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft] spezielle Probleme weiblicher Beschäftigter ansprechen?
14. Haben sich irgendwelche dieser Veränderungen auf den Beitritt neuer Mitglieder aus ethnischen Minderheiten und ihre Mitwirkung in der Organisation ausgewirkt?

D. Bewusstsein

15. Wie gut kennen Ihrer Meinung nach ethnischen Minderheiten angehörende Arbeitnehmer ihre Rechte aufgrund der Rassengleichbehandlungsrichtlinie und des [Bezeichnung des nationalen Gesetzes gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft]?
16. Wissen Sie, ob die Regierung Informationskampagnen durchgeführt hat, um die Öffentlichkeit für die Gesetze gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu sensibilisieren?
17. Wenn Ihre Organisation Teil eines multinationalen Unternehmens ist, was wissen Sie dann über die Strategien gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft und die Antidiskriminierungspraxis des Unternehmens in anderen Ländern?
18. Was unternehmen andere Arbeitgeber, die Sie kennen, in Bezug auf Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft?

Können Sie Beispiele nennen?

E. Auswirkungen der Rechtsvorschriften

19. Sind Sie der Meinung, dass die Rassengleichbehandlungsrichtlinie und das [Bezeichnung des nationalen Gesetzes] den Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung verbessert haben?
20. Gibt es andere oder zusätzliche Maßnahmen, die Ihrer Meinung nach wirksamer wären?

Anhang 6

Tabelle A4: Arbeitgeberorganisationen, nach Stufe und Ländern

Land	Spitzenverband	Branche/Sektor oder Regionalverband	Nationaler Arbeitgeber	Multinationales Unternehmen in ausländischem Eigentum
AT	2 Österreichische Industriellenvereinigung, Wirtschaftskammer Österreich		2 Akademie der Künste Stadt Wien	2 TNT Shell
BE	1 FEDERGON (Verband der Personaldienstleister)	3 BECI (Brüsseler Industrie- und Handelskammer) FEDIS (Einzelhandelsverband) FEBELFIN (Belgischer Verband des Banken- und Finanzsektors)	2 SELOR (Auswahlbüro der Föderalverwaltung) Öffentliches Krankenhaus Brüssel	2 Carrefour Rail Gourmet
BG	3 SSI (Vereinigung für wirtschaftliche Initiative) BSK (Bulgarischer Industrieverband) BTTP (Bulgarische Industrie- und Handelskammer)		1 Taxi S Express	
CY	2 OEB (Zyprischer Arbeitgeber- und Industrieverband) CCCI (Zyprische Industrie- und Handelskammer)	2 OSEOK (Dachverband der zyprischen Bauunternehmer) PASYXE (Vereinigung des zyprischen Hotelgewerbes)		
CZ			4 Gumotex Thomayer-Fakultätskrankenhaus BV Elektronik STAMONT- Metal International	
DK	3 DI (Dänischer Industriedachverband) DA (Dänischer Arbeitgeberdachverband) KL (Kommunalverband)	3 DMA (Verband der Arbeitgeber der Medienbranche) DM (Verband der dänischen Malermeister) DB (Verband der Bauindustrie)		
EE			1 Bevölkerungsministerium	
EU-Ebene	2 BusinessEurope UEAPME			
FI	3 EK (Finnischer Industriedachverband) KT (Ausschuss der kommunalen Behörden) VTML (Auswahlbüro für Staatsbedienstete)	2 SKL (Finnischer Handelsverband) RT (Dachverband des Bausektors)	1 Stadt Jyväskylä	
FR	3 MEDEF (Arbeitgeberdachverband) UPA (Arbeitgeberverband des Handwerks) CJDES (Zentrum junger Führungskräfte in der Sozialwirtschaft)	2 CGPME (Dachverband der kleinen und mittleren Unternehmen) FIFEL- ZUS (Verband der Unternehmer und freien Berufe in sozialen Brennpunkten) MEDEF Paris Ouest	1 Versicherungsgesellschaft	

DE	2 BDI (Bundesverband der deutschen Industrie) BDA (Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände)	2 Gesamtmittel (Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie) KA (Kommunaler Arbeitgeberverband)	5 Dussmann Deutsche Bahn Deutsche Post BMW Stadt München	
EL	1 SEV (Griechischer Dachverband der Arbeitgeber)	1 Kommunalverwaltung Komotini	3 Athens International Airport S.A Coco Mat Techni Pantelos	
HU	3 MGYOSZ (Ungarische Arbeitgeber- und Industriellenvereinigung) ÁFEOSZ (Nationale Vereinigung der Verbraucher- und Handelsverbände) IPOSZ (Nationaler Zentralverband der Gewerbetätigen)		2 Anon	
IE	2 IBEC (Dachverband irischer Arbeitgeber) ISME (Verband der irischen kleinen und mittleren Unternehmen)	3 CIF (Verband der Bauindustrie) IHF (Irischer Hotelverband) HSE-EA (Arbeitgebervertretung im Gesundheitswesen)		
IT	2 Confcooperative-Federsolidarietà (Genossenschafts-Verband) Confartigianato (Nationaler Handwerkerverband)	4 Vereinigung der Arbeitgeber in der Landwirtschaft Hotel- und Gaststättenverband ANCE – Padua (Nationaler Bauunternehmerverband- Regionalverband Padua) Fòrema Unindustria – Padua (Verband der Industriearbeitgeber – Regionalverband Padua)	4 Global Garden Products Gruppo Veronesi Marmi Santa Margherita Azienda Ospedaliera di Verona	
LV	2 LDDK (Arbeitgeberverband Lettland) LTRK (Lettische Industrie- und Handelskammer)	1 Lettischer Bauunternehmerverband	2 Maxima (Einzelhandelsgesellschaft) Lietiskas Informācijas Dienests	
LT	2 LPK (Industriellenvereinigung) LVDK (Verband der litauischen Kleinunternehmen)			
LU	1 UEL (Vereinigung der Luxemburger Unternehmen – Arbeitgeberverband)			
MT	1 MEA (Maltesischer Arbeitgeberverband)	1 MHRA (Maltesischer Hotel- und Gaststättenverband)		
NL	2 VNO-NCW (Verband der niederländischen Industrie und der Arbeitgeber) AWWN (Arbeitgeberdachverband)	2 LTO Noord (Niederländischer Verband für Landwirtschaft und Gartenbau – Regionalverband Nord) VNG (Verband der niederländischen Kommunen)	2 Albert Heijn LECD (Niederländische Nationalpolizei)	

PL	3 KPP (<i>Konfederacja Pracodawców Prywatnych</i>) PKPP (<i>Polska Konfederacja Pracodawcow Prywatnych „Lewiatan“</i>) ZRP (<i>Związek Rzemiosła Polskiego</i>)		2 JW Construction AlterFM	
PT	2 CPP (Dachverband des portugiesischen Handels- und Dienstleistungssektors) CIP (Portugiesischer Verband der Industrie)		1 Portugal Telecom	
RO	1 ACPR (Dachverband der rumänischen Arbeitgeberverbände)		2 Strametz & Partner Commodo	1 Accenture
SK		1 ZSPSR (Maschinenbauverband)	1 UPSVAR (Zentralbüro für Arbeit, Soziales und Familie)	2 US Steel Košice Slovnaft – MOL Group
SI	2 GZS (Slowenische Industrie- und Handelskammer) ZDS (Verband der Arbeitgeber Sloweniens)	1 ZDOPS–GIZ (Verband der slowenischen Arbeitgeber in Handwerk und Kleinunternehmen)	1 Žito dd	
ES		3 Foment del treball (katalanischer Regionalverband von CEOE) CECOT (Verband der katalanischen Unternehmen) CNC (Nationaler Verband des Bausektors)	6 Promsa Esconxadors de Girona GAG (Guissona Food Group) Rotecna Bodegas Torres Telefónica	
SE		1 Verband der schwedischen Bauindustrie (Byggnads)	6 Skanska Universität Uppsala Krankenhaus Uppsala Stadtrat Uppsala Stadtrat Göteborg Polizeibehörde Uppsala	
UK	2 CBI (Confederation of British Industry) CIPD (Chartered Institute of Personnel Development)		8 HSBC BT Royal Mail Tesco Borough of Haringey (Lokalverwaltung, Stadtbezirk von London) London Fire Brigade (Londoner Feuerwehr) Department of Work and Pensions (Ministerium für Arbeit und Renten) Borough of Hackney (Lokalverwaltung, Stadtbezirk von London)	1 EDF Energy

Anhang 7

Tabelle A5: Befragte Gewerkschaftsorganisationen, nach Stufe und Ländern

Land	Spitzenorganisation	Branchen-/Sektor- oder Regionalverband	Einzelgewerkschaft
AT	3 ÖGB (Österreichischer Gewerkschaftsbund) (2x), Österreichische Bundesarbeitskammer	3 GPA-DJP (Gewerkschaft der Privatangestellten, Druck, Journalismus, Papier) GMTN (Gewerkschaft Metall-Textil-Nahrung) ÖGB – OÖ (Österreichischer Gewerkschaftsbund – Verband Oberösterreich)	
BE	3 FGTB – ABW (Dachverband der belgischen Gewerkschaften) CSC – ACV (Vereinigung christlicher Gewerkschaften) CSGLB – ACLVB (Dachverband der belgischen liberalen Gewerkschaften)	4 FGTB – Diversitätsberatung Brüssel FGTB – Diversitätskoordinierung Brüssel CSC – Bereich Brüssel CSC – Region Brüssel	1 CSC – Brüsseler christliche Gewerkschaft
BG	2 KNSB (Dachverband der unabhängigen Gewerkschaften Bulgariens – CITUB) KT „Podkrepa“ (Dachverband der Gewerkschaften KT Podkrepa)	4 CITUB – Verband der unabhängigen Gewerkschaften der Nahrungsmittelindustrie CL Podkrepa – Verband der Bergleute) CITUB – Verband der unabhängigen Gewerkschaften der Energiebranche CL Podkrepa – Gewerkschaft Erziehung	
CY	2 PEO (Gesamtzyprischer Gewerkschaftsbund) DEOK (Demokratischer Gewerkschaftsbund Zyprens)	2 SYXKA (Gewerkschaft der Angestellten des zyprischen Hotel- und Gaststättengewerbes) BWMGWU (Zyprische Bau-, Holz-, und Bergarbeitergewerkschaft)	
CZ			3 OS KOVO (Metallarbeitergewerkschaft) OS STAVBA (Bauarbeitergewerkschaft) OSZSP ČR (Gewerkschaft der Angestellten der Gesundheits- und Sozialdienste)
DK	2 LO (Dänischer Gewerkschaftsbund) AC (Dänischer Gewerkschaftsbund der akademischen Fachkräfte und leitenden Angestellten)	4 3F (<i>Fagligt Fælles Forbund</i>) HK (<i>Handels- og kontorfunktionærernes Forbund</i>) NNF (Gewerkschaft der Arbeiter der Nahrungsmittelbranche) TIB (Gewerkschaft der Holz-, Industrie- und Bauarbeiter)	
EE	2 EAKL (Estnischer Gewerkschaftsbund) TALO (Dachverband der Angestellengewerkschaften)	2 EAKL (Dienstleistungen und Handel) TALO (Gewerkschaft der Funk-, TV- und Medienarbeiter)	
EU-Ebene	EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund)	EMF (Europäischer Metallgewerkschaftsbund) Eurocadres EPSU (Europäischer Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst)	
FI	3 SAK (Zentralorganisation der finnischen Gewerkschaften) STTK (Zentralorganisation der Angestellengewerkschaften Finnlands) AKAVA (Zentralorganisation der Akademikergewerkschaften Finnlands)	3 PAM (Dienstleistungsgewerkschaft) Rakennusliitto (Gewerkschaft für das Baugewerbe) UIL (Verband der Ingenieure)	

FR	3 CFDT (französischer demokratischer Gewerkschaftsbund) CGT (französischer allgemeiner Gewerkschaftsbund) FO (französischer Gewerkschaftsbund Force Ouvrière)	4 CFDT – Region Paris CFDT – Region Ile de France CGT – Region Rhône-Alpes FO – Nordfrankreich	3 CFDT – Pariser Einzelhandel FO – Finanzgewerkschaft Nord FO – Pariser Transportgewerkschaft
DE	1 DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund)	8 IG Metall (3x) ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) IG BCE (Bergbau, Chemie, Energie) IG BAU (Bau-Agrar-Umwelt) GP (Gewerkschaft der Polizei) NGG (Nahrung – Genuss – Gaststätten)	1 IB Metall – BMW-Betriebsräte
EL	2 GSEE (Allgemeiner griechischer Gewerkschaftsbund) ADEDY (Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes)	2 OLME (Gewerkschaft der Sekundarschullehrer) POE – OTA (Gewerkschaft der Gemeindebediensteten)	1 EKA Gewerkschaftsverband Athen
HU	2 LIGA (Demokratischer Gewerkschaftsbund) MSZOSZ (Nationale Konföderation ungarischer Gewerkschaften)	3 KASZ (Gewerkschaft der Angestellten im Handel) HVDSZ (Gewerkschaft der Angestellten in der kommunalen Verwaltung und der Angestellten der Versorgungswirtschaft) VDSZSZ-Szolidaritás (Eisenbahngewerkschaft)	
IE	1 ICTU Irischer Gewerkschaftsdachverband)		4 INO (Gewerkschaft der Krankenschwestern) SIPTU (Dienstleistungsgewerkschaft Industrie und Technik) IBOA (Gewerkschaft der irischen Bankangestellten) MANDATE (Gewerkschaft der Gastronomiearbeiter)
IT	3 CISL (Dachverband der italienischen Gewerkschaften) RdB (Basisgewerkschaften) CGIL (Nationaler Gewerkschaftsbund)	7 FILLEA-CGIL (Gewerkschaft für das Baugewerbe) CISL – Regionalverband Venedig CGIL – Regionalverband Venedig UIL – Regionalverband Venedig der italienischen Arbeitergewerkschaft FIM-CISL (Metallgewerkschaft) FPS-CISL (Gewerkschaft der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und des Gesundheitswesens) ACLI-COLF (Heimarbeitergewerkschaft)	
LV	1 LBAS (Dachverband der freien Gewerkschaften Lettlands)	5 LIZDA (Gewerkschaft Bildung und Wissenschaft) LAPA (Vereinigte Polizeigewerkschaft) VSADA (Gewerkschaft der Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen) „Energija“ (Gewerkschaft des Energiesektors) LKDAF (Gewerkschaft der Kulturschaffenden)	
LT	2 LPSK (Litauischer Gewerkschaftsdachverband) Litauische Gewerkschaft Solidarumas		
LU	3 OGB-L (Dachverband der unabhängigen Gewerkschaften) x 2 LCGB (Dachverband der christlichen Gewerkschaften in Luxemburg)		1 LCGB – Reinigungsbranche
MT	1 GWU (Allgemeiner Gewerkschaftsbund)		2 UHM (United Workers Union) MUMN (Maltesische Gewerkschaft der Hebammen und Krankenschwestern)

NL	2 CNV (Nationale Vereinigung christlicher Gewerkschaften) FNV (Niederländischer Gewerkschaftsbund)		4 AFMP/FNV (Allgemeine Vereinigung des Militärpersonals De Unie NU'91 (Gewerkschaft des Krankenpflegepersonals) NPB (Niederländische Polizeigewerkschaft)
PL	5 OPZZ x 3 FZZ (Forum Związków Zawodowych) NSZZ (Solidarnosc – Nationaler Verband)	2 NSZZ Solidarnosc (Elektronikindustriegewerkschaft) ZNP-OPZZ (Lehrergewerkschaft)	
PT	2 CGTP (Allgemeiner portugiesischer Gewerkschaftsbund) UGT (Allgemeiner Gewerkschaftsbund)	2 FESAHT (Gewerkschaft Landwirtschaft, Nahrung, Genuss, Hotelgewerbe und Tourismus) FEVICOM (Portugiesische Gewerkschaft der Bau-, Keramik- und Glasindustrie)	
RO	4 Cartel ALFA (Nationaler Gewerkschaftsbund) CSDR (Demokratischer Gewerkschaftsbund Rumäniens) Fratia (Nationaler Verband der freien Gewerkschaften Rumäniens)	1 Nationaler Verband der Gewerkschaften der Rentner und Pensionäre)	3 Sanitas (Gewerkschaft des Gesundheitswesens) Columna (Vereinigung der Beschäftigten der zentralen und lokalen öffentlichen Verwaltung) Vereinigung der freien Gewerkschaften des Handels
SK		2 OZŽ (Eisenbahngewerkschaft) IOZ (Integrierte Gewerkschaft)	2 ZO OZ Metalurg (Metallgewerkschaft) ZO OZ Chémia (Chemiegewerkschaft)
SI	3 ZSSS (Verband der freien Gewerkschaften Sloweniens) KSS Pergam ZDSS Solidarnost	1 SSS (Freie Gewerkschaft Sloweniens)	
ES	2 UGT (Gewerkschaftsbund) CCOO (Verband der Arbeiterkommissionen)	6 CCOO (katalanischer Verband der Arbeiterkommissionen) x 2 USO (Regionalverband Catalunya) CCOO – Andalucía CGT – Bezirksverband Barcelona UGT – Bezirksverband Murcia	
SE		3 Handels – Gewerkschaft der Angestellten im Handel Byggnads – schwedische Bauarbeitergewerkschaft schwedische Gewerkschaft für Angestellte der lokalen Verwaltung	2 Schwedische Metallarbeitergewerkschaft, Nr. 36 Gewerkschaft der Angestellten des Handels, Nr. 36
UK	1 TUC (Trades Union Congress – britischer Gewerkschaftsdachverband)		9 CWU (Gewerkschaft der Kommunikationsarbeiter) FBU Gewerkschaft der Feuerwehr GMB UNITE UNISON PCS TSSA – Transport Salaried Staffs Association (Gewerkschaft der Angestellten im Transportsektor) NASUWT (National Association of Teachers: Union of Women Teachers – Lehrerinnengewerkschaft)

Anhang 8

Tabelle A6: Befragte NRO und Gleichbehandlungsstellen, nach Ländern

Land	Gleichbehandlungsstelle	Nationale NRO	Lokale NRO
BE			
CZ		1 Multikulturelles Zentrum Prag	1 Regionalverband der Region Usti
EE	1 Gleichstellungs- und Gleichbehandlungskommission		
EU-Ebene	Equinet	ENAR (Europäisches Netzwerk gegen Rassismus)	
FR		1 CJDES (Zentrum junger Führungskräfte in der Sozialwirtschaft)	
DE			1 Ausländerbeirat München
EL		2 HLHR-KEMO (Griechische Liga für Menschenrechte und Forschungszentrum für Minderheiten) Antegoni (Informations- und Dokumentationszentrum zu Rassismus, Umweltschutz, Frieden und Gewaltfreiheit)	
LV	1 Ombudsstelle	1 LCC (Lettisches Zentrum für Menschenrechte)	
LT		5 Litauisches Institut für Menschenrechte Haus der nationalen Gemeinschaften Institut für Sozialforschung, Zentrum für ethnische Studien Abteilung für ethnische Minderheiten und Litauer, die im Ausland leben	
LU	1 CET (Zentrum für Gleichbehandlung)	1 CNE (<i>Conseil national pour étrangers</i> , Nationaler Beirat für Ausländer)	
MT	1 NCPE (Nationale Kommission zur Förderung der Gleichbehandlung)		
NL		1 ENAR (Europäisches Netzwerk gegen Rassismus)	
PL		1 SIP (<i>Stowarzyszenie Interwencji Prawnej</i> – Rechtsberatungsorganisation)	
RO	1 Nationaler Rat zur Bekämpfung von Diskriminierung	2 Zentrum für juristischen Beistand Kommission für Chancengleichheit, die die Cantemir-Vereinigung vertritt	
ES		2 CEPAIM (Stiftung mit einem Sitz in der spanischen Gleichbehandlungsstelle) Fundación Tripartita (Stiftung für Weiterbildung)	1 Ombudsmann für Katalonien

Anhang 9

Gruppierung von EU-Mitgliedstaaten

EU-15 15 EU-Mitgliedstaaten vor der EU-Erweiterung im Mai 2004 (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich)

EU-12 12 EU-Mitgliedstaaten, darunter diejenigen, die der EU im Mai 2004 beigetreten sind (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Slowenien, Ungarn und Zypern) – die auch manchmal NEM10 genannt werden – sowie diejenigen, die der EU im Januar 2007 beigetreten sind (Bulgarien und Rumänien)

EU-27 27 EU-Mitgliedstaaten

Tabelle A7: Länder-Codes

Länder-Code	EU-Mitgliedstaat	Länder-Code	EU-Mitgliedstaat
AT	Österreich	IT	Italien
BE	Belgien	LT	Litauen
BG	Bulgarien	LU	Luxemburg
CY	Zypern	LV	Lettland
CZ	Tschechische Republik	MT	Malta
DE	Deutschland	NL	Niederlande
DK	Dänemark	PL	Polen
EE	Estland	PT	Portugal
EL	Griechenland	RO	Rumänien
ES	Spanien	SE	Schweden
FI	Finnland	SI	Slowenien
FR	Frankreich	SK	Slowakische Republik
HU	Ungarn	UK	Vereinigtes Königreich
IE	Irland		

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschiede der Rasse

Ansichten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber in der Europäischen Union

November 2010

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2012 – 91 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-882-8

doi:10.2811/20485

Zahlreiche weitere Informationen zur Agentur der Europäischen Union für Grundrechte stehen auf der Webseite der FRA (fra.europa.eu) zur Verfügung.

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

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

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

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm).

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschiede der Rasse (2000/43/EG) ist der wichtigste Rechtsakt 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 diese Form der Diskriminierung vorzugehen. Sozialer Dialog auf verschiedenen Ebenen hat eine gemeinsame Grundlage für Arbeitgeber und Gewerkschaften für die vollständige Integration von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die einer Minderheit angehören, geschaffen. Des Weiteren wurde Einigkeit darüber erzielt, dass Maßnahmen zur Beseitigung jeglicher Formen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft notwendig sind. Bei den Sozialpartnern in den 27 EU-Mitgliedstaaten bestehen jedoch nach wie vor Unterschiede im Bekanntheitsgrad der Richtlinie bzw. nationaler Gesetzgebungen dazu. Die Ansichten der Sozialpartner zur Rassengleichbehandlungsrichtlinie gehen ebenfalls auseinander – die Gewerkschaftsvertreter bewerten sie im Allgemeinen positiver. Dies sind die Ergebnisse der FRA-Studie, die sich mit den Ansichten der europäischen Sozialpartner zur Anwendung der Richtlinie in der Praxis befasst und den Fokus dabei auf den Bereich der Beschäftigung legt.

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

E-Mail: information@fra.europa.eufra.europa.eu

■ Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9192-882-8



9 789291 928828