

**FRA-Gutachten – 1/2013**  
**[EU-Gleichbehandlungsrichtlinien]**

Wien, 1. Oktober 2013

Gutachten  
der Agentur der Europäischen Union  
für Grundrechte  
zum Stand der Gleichbehandlung  
in der Europäischen Union  
zehn Jahre nach Inkrafttreten  
der Gleichbehandlungsrichtlinien

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen, 2014

ISBN 978-92-9239-284-0

doi: 10.2811/48393

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2013

Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet.

Die Informationen können über die FRA-Website ([fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)) abgerufen werden.

*Printed in Italy*

Gedruckt auf FSC zertifiziertem Papier

DIE AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE (FRA) –  
eingedenk des Vertrags über die Europäische Union (EUV), insbesondere des Artikels 6,

unter Hinweis auf die Verpflichtungen aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Grundrechte-Charta),

gemäß der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, insbesondere Artikel 2 und dem dort festgelegten Ziel der FRA, „den relevanten Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf die Grundrechte Unterstützung zu gewähren und ihnen Fachkenntnisse bereitzustellen, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen einleiten oder Aktionen festlegen“,

gestützt auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates, wonach die FRA „von sich aus oder auf Ersuchen des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission für die Organe der Union und die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Durchführung des Gemeinschaftsrechts Schlussfolgerungen und Gutachten zu bestimmten Themen aus[arbeitet] und veröffentlicht“,

gestützt auf die Tatsache, dass die Europäische Kommission derzeit einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse<sup>1</sup> und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf<sup>2</sup> erarbeitet,

in der Erwägung, dass die Kommission gemäß Artikel 17 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse in ihrem Bericht „in angemessener Weise die Ansichten der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ – ersetzt durch die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte – „berücksichtigt“,

auf der Grundlage der von der FRA erhobenen und analysierten Evidenzdaten, einschließlich ihrer groß angelegten Erhebungen sowie ihrer thematischen Berichte und Jahresberichte,

aufbauend auf früheren ausführlichen Beiträgen, die in diesem Zusammenhang für die Europäische Kommission verfasst wurden –

LEGT DAS FOLGENDE GUTACHTEN VOR:

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.8.2000, S. 22.

<sup>2</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

# FRA-Stellungnahmen

Im Jahr 2000 hat die Europäische Union (EU) mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf zwei Rechtsvorschriften verabschiedet, die auf die wirksame Bekämpfung von Diskriminierung abzielen. Gemeinsam bilden die beiden Richtlinien einen ausgereiften und weitreichenden Antidiskriminierungsrahmen. Dank ihres umfassenden Anwendungsbereichs und der Tatsache, dass sie Vorrang vor nationalen Regelungen genießen und diese unmittelbar beeinflussen, stellen die Richtlinien ein tragfähiges Legislativpaket dar, das die EU zweifellos rechtlich dazu verpflichtet, alle in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen vor Diskriminierung zu schützen. Ungeachtet dieser entscheidenden rechtlichen Maßnahme sowie der daraus resultierenden Fortschritte in den Rechtsordnungen zahlreicher EU-Mitgliedstaaten belegen von der FRA erhobene Daten, dass Diskriminierungserfahrungen nach wie vor für allzu viele Europäer zum Alltag gehören. Die FRA hat die Ursachen für die Kluft zwischen dem Gesetz auf dem Papier und der Situation vor Ort untersucht und verschiedene Faktoren ausgemacht, die einer wirksameren Anwendung der Rechtsvorschriften und sonstiger Mechanismen für einen besseren Schutz vor Diskriminierung entgegenstehen. Es könnte zur Behebung der ermittelten Defizite beitragen, die folgenden fünf Stellungnahmen zu berücksichtigen.

## **Wissen um die eigenen Rechte verbessern**

*Die von der FRA erhobenen Daten zeigen, dass die rechtliche Verpflichtung und die daraus resultierenden politischen Anstrengungen, die EU-Antidiskriminierungsvorschriften öffentlich bekannt zu machen, nicht ausgereicht haben, um diese Vorschriften zu einem wirksamen und hinreichend in Anspruch genommenen Instrument zu machen. Die nationalen und lokalen Behörden sollten daher ihre Sensibilisierungsmaßnahmen erheblich intensivieren. Dies gilt auch für jene Stellen, die selbst zur Verbreitung von Informationen beitragen können, wie beispielsweise Gleichbehandlungsstellen, Nichtregierungsorganisationen (NRO), Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein gezielter Zuschnitt solcher Maßnahmen auf Angehörige der am stärksten durch Diskriminierung gefährdeten Gruppen sowie auf jene, die aufgrund ihrer Position gegen die Bestimmungen verstoßen könnten, wie etwa Arbeitgeber und Dienstleister, könnte eine effektivere Nutzung der Ressourcen ermöglichen.*

## **Zugang zur Justiz: institutionelle und verfahrensrechtliche Reformen erwägen**

*Verschiedene Faktoren schränken den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen ein, wie die Ergebnisse von FRA-Studien zeigen. EU-Mitgliedstaaten sollten insofern erwägen, den Zugang zu Beschwerdeverfahren in Diskriminierungsfällen durch folgende Maßnahmen zu erweitern: den Aufgabenbereich jener Gleichbehandlungsstellen ausweiten, die derzeit nicht befugt sind, quasi-richterliche Funktionen wahrzunehmen; die Regelungen zur Klagebefugnis von NRO und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft lockern; die Finanzmittel für Freiwilligenorganisationen, die Opferhilfe leisten können, erhöhen. Da Opfer häufig zögern, eine Klage einzureichen, könnte es die Durchsetzung der Rechtsvorschriften erleichtern, wenn Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich Gleichbehandlungsstellen, das Recht erhielten, auch ohne die Zustimmung des Opfers oder ohne ein „identifizierbares Opfer“ vor Gericht zu klagen oder Untersuchungen durchzuführen.*

*Beschwerdeverfahren können ihre Funktion der Wiedergutmachung zugefügten Schadens und der Abschreckung der Täter nur in dem Maße erfüllen, in dem Streitbeilegungsstellen in der Lage sind, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu verhängen. Gewerkschaften haben betont, dass Sanktionen im Zusammenhang mit Diskriminierung im Beschäftigungsbereich kaum Wirkung auf die Täter haben, was Fragen hinsichtlich der Angemessenheit der verfügbaren Rechtsbehelfe aufwirft.*

*Die EU-Mitgliedstaaten sollten Gleichbehandlungsstellen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und andere einschlägige Einrichtungen zur Zusammenarbeit anregen, sofern diese Funktionen nicht bereits in ein und derselben Stelle vereint sind. Eine solche kohärente Struktur auf nationaler Ebene würde es ermöglichen, die übermäßig komplexen Verfahren zu umgehen, die den wirksamen Zugang zur Justiz erschweren.*

## **Datenerhebung: Daten für politische Entscheidungsträger besser verfügbar machen**

*Ohne die Erhebung aufgeschlüsselter Daten ist es schwierig, politische Maßnahmen zur Vermeidung von Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung zu gestalten. Dies hat die FRA bereits wiederholt unterstrichen. Der Mangel an aufgeschlüsselten Daten erschwert es, Probleme zu ermitteln und den Erfolg einzelner Schritte zur Bekämpfung der Diskriminierung zu messen. Eine systematische Datenerhebung der EU-Mitgliedstaaten würde es der EU erleichtern, ihre Verpflichtung nach Artikel 10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu erfüllen, Diskriminierung bei der „Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen“ zu bekämpfen. Auch die Schaffung gemeinsamer, EU-weiter Indikatoren würde erheblich einfacher. Derartige Daten werden zudem häufig für die Beweisführung bei Beschwerden über indirekte Diskriminierung benötigt.*

*So zeigt das Eurobarometer Spezial 263 zu Diskriminierung in der Europäischen Union, dass „[i]m Durchschnitt [...] eine hohe Bereitschaft [...] in der europäischen Öffentlichkeit [besteht], persönliche Informationen auf anonymer Basis bei einer Befragung mitzuteilen, um Diskriminierung zu bekämpfen“<sup>3</sup>. Wie aus der FRA-Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS) hervorgeht, trifft dies auch auf Personen zu, die selbst Minderheiten angehören. Von den 23 500 befragten Angehörigen von Zuwanderergruppen oder ethnischen Minderheiten erklärten sich 65 % bereit, im Rahmen einer Bevölkerungsstudie auf anonymer Basis Angaben zu ihrer ethnischen Herkunft zu machen, wenn dies zur Bekämpfung von Diskriminierung beitragen könnte.<sup>4</sup>*

*Vor diesem Hintergrund scheint es sowohl zeitgerecht als auch durchführbar, dass die Mitgliedstaaten geeignete Informationen erheben, die zur Formulierung politischer Antidiskriminierungsmaßnahmen herangezogen werden können. Dies entspräche den geltenden internationalen Normen, wie sie beispielsweise im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) und im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit*

<sup>3</sup> Drei Viertel der EU-Bürger wären bereit, persönliche Angaben zu ihrer ethnischen Herkunft (75 %) und ihrer Religion oder Weltanschauung (74 %) zu machen. Die Bereitschaft, Auskunft über die eigene sexuelle Ausrichtung (65 %) oder gesundheitliche Situation (71 %) zu geben, ist etwas weniger weit verbreitet. Siehe Europäische Kommission (2007), Eurobarometer Spezial 263, Diskriminierung in der Europäischen Union, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_263\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_de.pdf), S. 28.

<sup>4</sup> FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2011), Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS). Bericht über die wichtigsten Ergebnisse, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen), S. 299.

Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) verankert sind. In den EU-Datenschutzvorschriften, über die derzeit verhandelt wird, könnte der Umgang mit sensiblen Datenkategorien im Rahmen der Datenerhebung zu Antidiskriminierungszwecken geklärt werden. Zudem könnte ausdrücklich festgelegt werden, dass die Erhebung sensibler Daten zum Zweck der Bekämpfung der Diskriminierung aus den in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union genannten Gründen gestattet ist.

## **Positive Maßnahmen: volle Gleichstellung anstreben**

Die Gleichbehandlungsrichtlinien gestatten es den EU-Mitgliedstaaten, positive Maßnahmen beizubehalten oder einzuführen. So besagt die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: „Der Gleichbehandlungsgrundsatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen.“<sup>5</sup>

Dieses Prinzip erlaubt es den Mitgliedstaaten, Probleme im Zusammenhang mit struktureller Diskriminierung in Angriff zu nehmen und Verstößen gegen das Antidiskriminierungsrecht zuvorzukommen. Maßnahmen zur Bekämpfung von Nachteilen, mit denen Minderheitengruppen beispielsweise in Beschäftigung und Beruf, im Wohnungswesen und in der Bildung konfrontiert sind, sollten gefördert und erweitert werden. Ziel sollte sein, dass solche Maßnahmen nicht länger auf begrenzter Einzelfall- oder Projektbasis, sondern systematisch in sämtlichen Politikbereichen und allen Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

Der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Gleichbehandlungsrichtlinien könnte jedoch den irreführenden Eindruck erwecken, dass positive Maßnahmen weniger Ausdruck des Gleichbehandlungsgrundsatzes seien als vielmehr eine Ausnahme von diesem Grundsatz. Damit besteht das Risiko, die Rechtsklarheit im Kontext der Gleichbehandlungsvorschriften zu untergraben. Positive Maßnahmen ermöglichen die volle Gleichstellung in der Praxis. Ein präventiver statt eines reaktiven Ansatzes gegenüber Diskriminierung und das Ergreifen positiver Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten können dazu beitragen, die Kluft zwischen Theorie und Praxis zu verringern.

## **Angleichung: Lücken im Diskriminierungsschutz schließen**

Gegenwärtig gelten je nach Diskriminierungsgrund und Bereich unterschiedliche Schutzniveaus. Zu dieser horizontalen Asymmetrie im Diskriminierungsschutz kommt der unterschiedlich gewährleistete Schutz im EU- und nationalen Recht. Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten sind bereits über die gegenwärtigen Verpflichtungen auf EU-Ebene hinausgegangen und bieten Diskriminierungsschutz in zusätzlichen Bereichen und/oder aus weiteren Gründen, so dass die Asymmetrie des Schutzes innerhalb der EU nicht nur „horizontaler“, sondern auch „vertikaler“ Natur ist.

Eine der Zielsetzungen der im Jahr 2008 vorgeschlagenen horizontalen Richtlinie ist die Schaffung eines Rahmens für einen einheitlichen Mindestschutz, der gleichermaßen eine „vertikale“ wie auch eine „horizontale“ Angleichung des Diskriminierungsschutzes ermöglichen würde. Eine solche Angleichung wäre eine begrüßenswerte Entwicklung.

---

<sup>5</sup> Artikel 5 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.8.2000, S. 22.

*Neben den legislativen Anpassungen sollten auch nicht legislative Maßnahmen in Betracht gezogen werden, und zwar sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Die Ausarbeitung von koordinierten Maßnahmen, wie beispielsweise von Strategien, Rahmen und Fahrplänen, möglicherweise ergänzt durch geeignete Monitoringverfahren und Benchmarks, kann einen wertvollen Beitrag zur Angleichung der ungleichen Schutzniveaus in den Gleichbehandlungsvorschriften leisten.*

## Einleitung

Die Europäische Union (EU) verfügt über tragfähige Antidiskriminierungsvorschriften. Die EU-Gleichbehandlungsrichtlinien sind weitreichend und zählen zu den bislang ehrgeizigsten Gleichbehandlungsvorschriften. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf – beide im Jahr 2000 verabschiedet – bilden einen herausragenden Bestandteil dieser legislativen Verpflichtung der EU zur Bekämpfung von Diskriminierung. Es ist gemeinhin anerkannt, dass diese beiden Richtlinien den Schutz vor Diskriminierung in der gesamten EU erheblich erhöht haben, da die Mitgliedstaaten aufgefordert waren, ihre geltenden Antidiskriminierungsgesetze im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinien zu überprüfen. So berichteten Wissenschaftler beispielsweise, dass vor Inkrafttreten der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf die Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung in diesem Bereich in nur elf EU-Mitgliedstaaten gesetzlich verboten war.<sup>6</sup>

Rechtsvorschriften bilden jedoch nur einen Aspekt im Gesamtspektrum der Realität, in dem sich Grundrechte entfalten. Mit der Verabschiedung von Rechtsvorschriften wird eine klare Verpflichtung zur Bekämpfung von Diskriminierung eingegangen. Allerdings führen Rechtsvorschriften nicht automatisch zu positiven Ergebnissen vor Ort. Damit dies geschieht, muss ein entschlossenes Follow-up der rechtlichen Verpflichtungen folgen. Daher ist es sinnvoll, strukturelle Indikatoren, die sich auf legislative und institutionelle Entwicklungen beziehen, durch Prozessindikatoren, beispielsweise für politische Maßnahmen und Aktionspläne, und Ergebnisindikatoren, wie Daten aus Erhebungen und Beschwerden, zu ergänzen, um das „Grundrechteklima“ in einem bestimmten Politikbereich zu ermitteln.<sup>7</sup> Zwar würde es den Rahmen dieses Gutachtens sprengen, die Indikatoren näher auszuführen, jedoch stützt sich das Gutachten auf Erkenntnisse, die über eine reine Bewertung der Richtlinien als Rechtstexte hinausgehen. Um eine umfassendere Beurteilung der beiden Richtlinien zu ermöglichen, hat die FRA für dieses Gutachten ihre Erkenntnisse aus verschiedenen Erhebungen und einer Vielzahl qualitativer Befragungen herangezogen, die im Zuge mehrerer Projekte durchgeführt wurden.

Die für verschiedene Projekte und in unterschiedlichen Bereichen erhobenen Daten zeigen, dass trotz erheblicher legislativer Entwicklungen noch immer beträchtliche Anstrengungen vonnöten sind, um die tägliche Realität in hinreichendem Maße zu verbessern. Die verfügbaren Evidenzdaten belegen, dass der soziale und wirtschaftliche Erfolg vieler Menschen durch die unterschiedlichsten Formen von Diskriminierung signifikant behindert und untergraben wird. Wie Forschungsarbeiten der FRA gezeigt haben, gilt dies beispielsweise für ethnische Minderheiten, Zuwanderer, Flüchtlinge, Asylbewerber und illegal aufhältige Migranten im Gesundheits- und Bildungswesen, in Beschäftigung und Beruf sowie im Wohnungswesen. Darüber hinaus ist die Diskriminierung aus anderen Gründen als der ethnischen Herkunft, also beispielsweise aufgrund der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in der EU nach wie vor Realität.

<sup>6</sup> Waaldijk, K. und Bonini-Baraldi, M. (2006), *Sexual orientation discrimination in the European Union: national laws and the Employment Equality Directive*, Den Haag, Asser Press, S. 1.

<sup>7</sup> Siehe beispielsweise FRA (2012), *Using indicators to measure fundamental rights in the EU: challenges and solutions*, 2nd Annual FRA Symposium, Wien, 12. bis 13. Mai 2011, <http://fra.europa.eu/fraWebsite/symposium2011/>.



Nach der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ist Diskriminierung aus Gründen wie der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung verboten. Der gewährte Schutz ist jedoch auf den Bereich Beschäftigung und Beruf beschränkt,<sup>8</sup> während die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft in vielen Bereichen über die Beschäftigung hinaus bietet.<sup>9</sup> Der Schutz vor Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft deckt also mehr Lebensbereiche ab als der Schutz vor Diskriminierung beispielsweise aus Gründen der sexuellen Ausrichtung, des Alters oder einer Behinderung. Diese Diskrepanz wird als Hinweis auf eine „Hierarchie“ der Schutzgründe wahrgenommen.<sup>10</sup>

Die in der EU lebenden Menschen sind sich bewusst, dass es in der EU Diskriminierung gibt. Dies belegen die Ergebnisse des Eurobarometer Spezial 393 aus dem Jahr 2012, das schwerpunktmäßig dieses Thema zum Gegenstand hatte.<sup>11</sup> Als die drei am weitesten verbreiteten Diskriminierungsgründe werden die „ethnische Herkunft“ (56 %),<sup>12</sup> eine „Behinderung“ (46 %) und die „sexuelle Ausrichtung“ (46 %) wahrgenommen.

Obwohl Diskriminierung in unseren Gesellschaften nach wie vor als Realität wahrgenommen wird, werden noch immer nur wenige förmliche Beschwerden über Diskriminierung eingereicht. In der Tat gehen sowohl bei Gerichten als auch bei den Gleichbehandlungsstellen, die von den Mitgliedstaaten mit Blick auf die Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und oft auch aus weiteren Gründen eingerichtet wurden, nur relativ wenige Beschwerden ein. Diese Situation wirft die entscheidende Frage nach der praktischen Wirksamkeit der Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und der Bekämpfung der Diskriminierung auf.

Im Zuge der Beurteilung der Wirksamkeit der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien stellen sich die folgenden Fragen:

- Wie gestaltet sich die Situation vor Ort?
- Sind sich die Menschen ihrer Rechte tatsächlich bewusst?
- Mit welchen Hindernissen sind sie konfrontiert, wenn sie versuchen, nach Diskriminierungserfahrungen Zugang zur Justiz zu erhalten?
- Sind genügend Daten über Diskriminierung verfügbar, um die Gesamtsituation zu beurteilen?
- In welchem Maße gehen die Mitgliedstaaten über den auf EU-Ebene vor zehn Jahren für die Gleichbehandlung vereinbarten Besitzstand hinaus?

---

<sup>8</sup> Artikel 1 und 3 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

<sup>9</sup> Artikel 1 und 3 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.8.2000, S. 22.

<sup>10</sup> Siehe beispielsweise Bell, M. und Waddington, L. (2003), „Reflecting on inequalities in European equality law“, in: *European Law Review*, Bd. 28, S. 349 ff.

<sup>11</sup> Europäische Kommission (2012), *Discrimination in the EU in 2012*, Eurobarometer Spezial 393, Brüssel, November 2012, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_en.pdf), S. 7.

<sup>12</sup> Die Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft wird zwar noch immer von 56 % der Europäer als weit verbreitet empfunden, jedoch ist dieser Anteil seit dem Eurobarometer Spezial 317 zur Diskriminierung aus dem Jahr 2009 um 5 Prozentpunkte gesunken.

## 1. Die Situation vor Ort

Dem Eurobarometer Spezial 393 zur Diskriminierung zufolge erklärte fast ein Fünftel der EU-Bevölkerung (17 %), persönliche Erfahrungen mit Diskriminierung oder Belästigung gemacht zu haben. Davon wurden 13 % Opfer von Diskriminierung aus einem der im Zuge der Erhebung analysierten Gründe und 4 % Opfer von Mehrfachdiskriminierung. Besonders hoch ist der Anteil der Diskriminierungsopfer unter jenen, die sich selbst als Angehörige einer mit einem bestimmten Diskriminierungsgrund verbundenen Gruppe betrachten: 28 % der Befragten mit einer Behinderung, 28 % der Angehörigen einer sexuellen Minderheit und 27 % der Angehörigen einer ethnischen Minderheit erklärten, wegen ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Ausrichtung bzw. ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit diskriminiert worden zu sein.<sup>13</sup>

Die Teilnehmer der Eurobarometer-Erhebung wurden zufällig aus der Allgemeinbevölkerung ausgewählt. Die FRA verfügt über die erforderlichen Kapazitäten, um die realen Erfahrungen von Angehörigen spezifischer Gruppen oder von Personen mit bestimmten Lebensumständen ausführlicher zu untersuchen, einschließlich von Personen, bei denen bestimmte Schutzgründe wie ethnische Herkunft, Religion, sexuelle Ausrichtung, eine Behinderung oder andere Gründe gegeben sind. Die von der FRA im Rahmen einer Reihe von Erhebungen zusammengetragenen Daten bestätigen, dass Diskriminierung in der EU nach wie vor Realität ist.

### Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

Im Jahr 2008 wurden im Zuge der Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS) 23 500 Angehörige von Zuwanderergruppen oder ethnischen Minderheiten in den damaligen 27 EU-Mitgliedstaaten befragt.<sup>14</sup> Die Ergebnisse der Erhebung lassen den Schluss zu, dass Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft EU-weit für viele der Befragten ein gravierendes Problem darstellt. Es hat sich gezeigt, dass von den in der Erhebung untersuchten neun Bereichen des täglichen Lebens Minderheiten vor allem im Beschäftigungsbereich, also entweder bei der Arbeitssuche oder am Arbeitsplatz, mit einer von ihnen als diskriminierend empfundenen Behandlung konfrontiert sind.<sup>15</sup>

Im Zuge der EU-MIDIS-Erhebung gaben 38 % der Arbeit suchenden Roma an, in den vorangegangenen zwölf Monaten vor der Erhebung bei der Arbeitssuche mindestens einmal aufgrund ihrer ethnischen Herkunft diskriminiert worden zu sein. In anderen Befragtengruppen wurden für die Diskriminierung bei der Arbeitssuche die folgenden Raten ermittelt: 22 % für Afrikaner aus Ländern südlich der Sahara, 20 % für Nordafrikaner, 12 % für die türkischen Befragten, 11 % für Mittel- und Osteuropäer und 8 % für Russen und ehemalige Jugoslawen.<sup>16</sup>

---

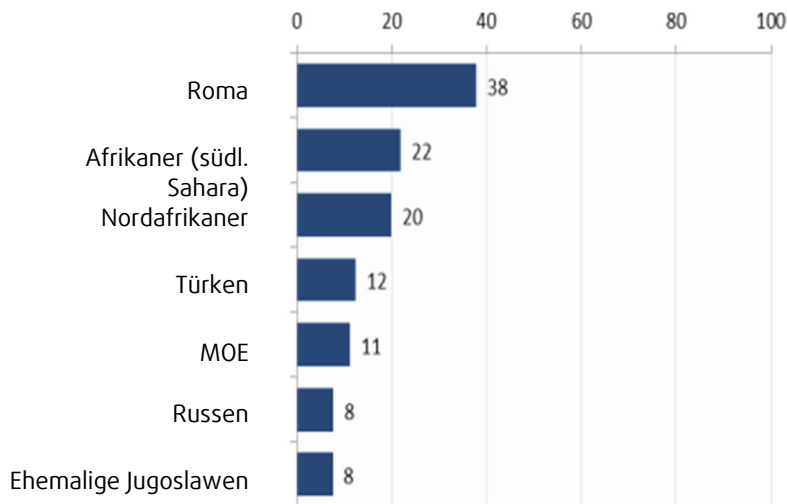
<sup>13</sup> Europäische Kommission (2012), *Discrimination in the EU in 2012*, Eurobarometer Spezial 393, Brüssel, November 2012, S. 65.

<sup>14</sup> FRA (2011), EU-MIDIS, *Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>15</sup> *Ebd.*, S. 6.

<sup>16</sup> *Ebd.*

**Abbildung 1: Prävalenzrate der spezifischen Diskriminierung: bei der Arbeitssuche (mindestens eine Diskriminierungserfahrung in den vorangegangenen zwölf Monaten, in %)**

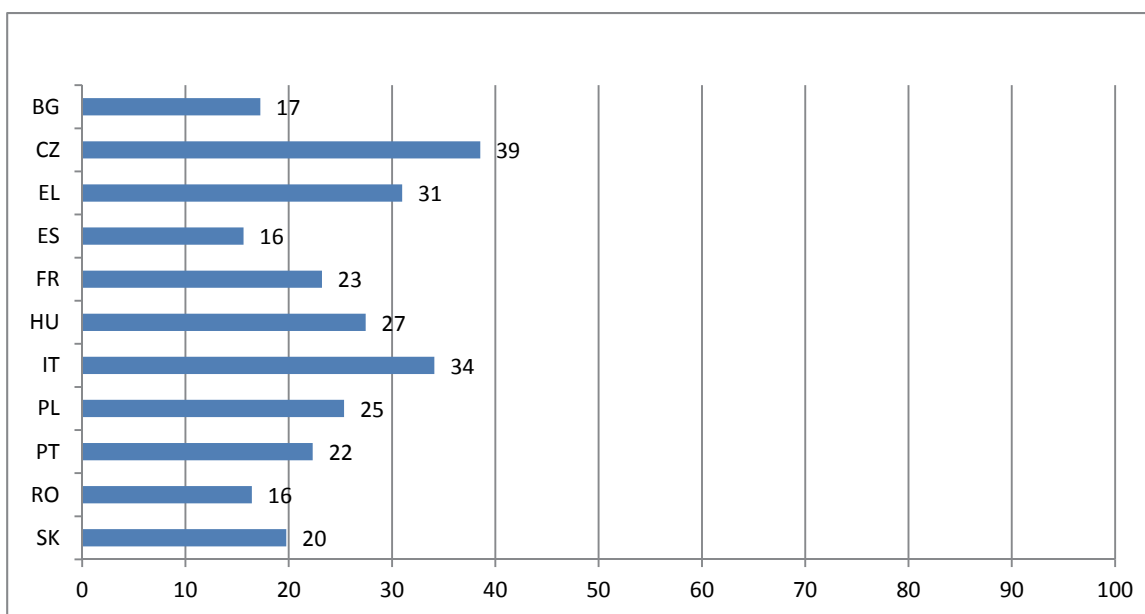


Fragen: CA2 und CA0\_1: Kann ich zunächst kurz fragen, ob Sie in den vergangenen fünf Jahren in [LAND] nach einer bezahlten Arbeit gesucht haben [oder seit Sie im Land sind, falls Sie sich seit weniger als fünf Jahren im Land aufhalten]? [WENN JA] CA1: Wurden Sie in den vergangenen fünf Jahren [oder seit Sie im Land sind, falls das weniger als fünf Jahre sind] jemals wegen Ihres Migrationshintergrunds/Ihrer Zugehörigkeit zu einer Minderheit diskriminiert, als Sie in [LAND] auf der Suche nach einer bezahlten Arbeit waren? [WENN JA] CA2: Denken Sie einmal an das letzte Mal, als das passiert ist: War das in den letzten zwölf Monaten oder davor?

Quelle: FRA (2011), EU-MIDIS, Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht über die wichtigsten Ergebnisse, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/663-FRA-2011\\_EU\\_MIDIS\\_DE.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/663-FRA-2011_EU_MIDIS_DE.pdf)

Im Anschluss an EU-MIDIS wurde auch im Jahr 2011 in der Pilotumfrage der FRA zur Situation der Roma nach den wahrgenommenen Diskriminierungserfahrungen bei der Arbeitssuche im Laufe der vorangegangenen fünf Jahre gefragt.

**Abbildung 2: Befragte Roma (ab 16 Jahren), die in den vorangegangenen fünf Jahren nach Arbeit gesucht haben und sich in den letzten zwölf Monaten bei der Arbeitssuche aufgrund ihrer ethnischen Herkunft diskriminiert fühlten (in %)**



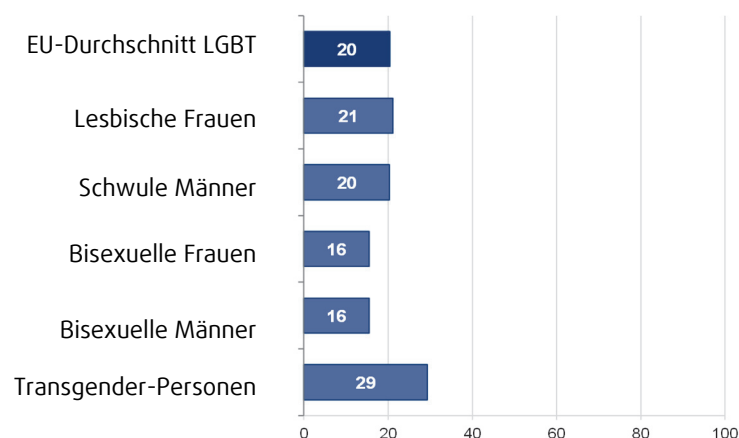
Quelle: FRA (2011), Pilotumfrage zur Situation der Roma

In der Pilotumfrage der FRA zur Situation der Roma wurden Roma im Alter von mindestens 16 Jahren gefragt, ob sie in den vorangegangenen fünf Jahren nach Arbeit gesucht hatten. Nur jene Befragten, auf welche dies zutraf, wurden anschließend zu ihren Diskriminierungserfahrungen befragt. In Griechenland, Italien und der Tschechischen Republik erklärten 30 % bis 40 % dieser Befragten, in den letzten zwölf Monaten bei der Arbeitsuche Erfahrungen mit Diskriminierung aufgrund ihres ethnischen Hintergrunds gemacht zu haben. In Bulgarien, Rumänien und Spanien waren die Anteile der Befragten, die angaben, in den vorangegangenen zwölf Monaten bei der Arbeitsuche aufgrund ihrer ethnischen Herkunft diskriminiert worden zu sein, mit 16 % bis 17 % am geringsten.

Im Zuge der Online-Erhebung unter Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen (LGBT) in den 27 EU-Mitgliedstaaten und Kroatien, an der im Jahr 2012 mehr als 93 000 Personen teilnahmen, wurde ebenfalls festgestellt, dass Beschäftigung und Beruf einen kritischen Bereich darstellen. Die FRA ermittelte, dass eine signifikante Anzahl der Befragten in den vorangegangenen fünf Jahren Erfahrungen mit Ungleichbehandlung am Arbeitsplatz gemacht haben:<sup>17</sup>

- 43 % haben am Arbeitsplatz Erfahrungen mit negativen Bemerkungen oder Verhaltensweisen gemacht;
- 67 % wurden Zeugen negativer Bemerkungen oder Verhaltensweisen gegenüber einem als LGBT wahrgenommenen Kollegen;
- 66 % nahmen eine insgesamt negative Haltung gegenüber LGBT wahr;
- 25 % waren Opfer von Ungleichbehandlung am Arbeitsplatz, weil sie einen gleichgeschlechtlichen Partner hatten.

**Abbildung 3: Diskriminierungserfahrungen von LGBT bei der Arbeitsuche oder am Arbeitsplatz (in %, in den vorangegangenen zwölf Monaten)**



*Frage: C3: Haben Sie in den vorangegangenen zwölf Monaten in Ihrem Wohnsitzland [...] – A. nach Arbeit gesucht, B. gearbeitet/waren abhängig beschäftigt? C4: Haben Sie sich in den vergangenen zwölf Monaten aufgrund der Tatsache, dass Sie [Teilgruppenzugehörigkeit auf der Grundlage von A3 bis A4] sind, in einer der folgenden Situationen diskriminiert gefühlt? – A. Bei der Arbeitsuche; B. Am Arbeitsplatz*

*Quelle: FRA (2014), EU LGBT survey: Main results, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen*

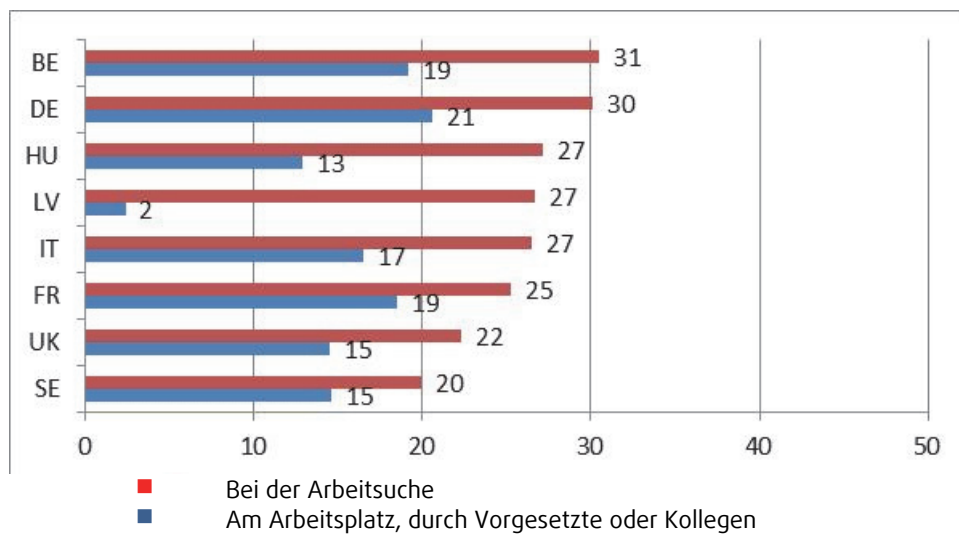
Von den Befragten, die in den vorausgegangenen zwölf Monaten vor der Erhebung auf Arbeitsuche oder abhängig beschäftigt waren, erklärten 20 %, in diesem Zeitraum bei der Arbeitsuche oder am Arbeitsplatz aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung oder Geschlechtsidentität diskriminiert worden zu sein. Noch höher war dieser Anteil unter den befragten Transgender-Personen (29 %).

<sup>17</sup> FRA (2014), *EU LGBT survey: Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Drei Viertel (75 %) der befragten LGBT, die im Jahr vor der Erhebung mit Belästigung konfrontiert waren, führten dies auf ihre sexuelle Ausrichtung oder Geschlechtsidentität zurück. Der Arbeitsplatz war neben öffentlichen Plätzen wie beispielsweise Straßen einer der am häufigsten genannten Orte, an denen es zu Belästigungen kam.

Im Rahmen der Erhebung der FRA zu den Wahrnehmungen und Erfahrungen der jüdischen Bevölkerung im Zusammenhang mit Antisemitismus (noch nicht veröffentlicht) wurden in acht EU-Mitgliedstaaten Daten von 5 847 Befragten erhoben, die sich selbst als jüdisch bezeichneten.<sup>18</sup> Die Ergebnisse zeigen, dass die jüdischen Befragten am häufigsten über Diskriminierungserfahrungen am Arbeitsmarkt berichteten, sei es bei der Arbeitsuche oder am Arbeitsplatz. Von allen Befragten, die in den letzten zwölf Monaten vor der Erhebung Erfahrungen mit einer Form von Diskriminierung gemacht haben (weil sie jüdisch waren oder aus anderen Gründen, einschließlich des Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung und des Alters), erklärte jeder Vierte bzw. jeder Sechste, diese Erfahrungen bei der Arbeitsuche (25 %) bzw. am Arbeitsplatz (16 %) gemacht zu haben. Jeder Zehnte der Befragten, die in diesem Zeitraum auf Arbeitsuche (10 %) oder abhängig beschäftigt (11 %) waren, erklärte, diskriminiert worden zu sein, weil er jüdisch war.

**Abbildung 4: Erfahrungen der jüdischen Bevölkerung mit Diskriminierung aus irgendeinem Grund bei der Arbeitsuche oder am Arbeitsplatz (Anteil der Befragten, die in den vorangegangenen zwölf Monaten auf Arbeitsuche oder abhängig beschäftigt waren, in %)**



Frage: Haben Sie sich in den LETZTEN ZWÖLF MONATEN bei der Arbeitsuche oder am Arbeitsplatz durch Vorgesetzte oder Kollegen diskriminiert gefühlt?

Anmerkung: Die Größe der Basis ist abhängig von der Situation der Befragten in den vorangegangenen zwölf Monaten: 1 253 waren auf Arbeitsuche, 3 566 arbeiteten/waren abhängig beschäftigt.

Quelle: FRA (2013), Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen

Von den Teilnehmern des Eurobarometer Spezial 393 des Jahres 2012 erklärten 40 %, ihrer Meinung nach sei ein Bewerber mit einer Behinderung unter Umständen im Nachteil, wenn ein Unternehmen die Wahl zwischen zwei Bewerbern mit gleichen Fähigkeiten und gleicher Qualifikation hat.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> FRA (2013), Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>19</sup> Europäische Kommission (2012), *Discrimination in the EU in 2012*, Eurobarometer Spezial 393, Brüssel, November 2012, S. 17.

Auch die Forschungsarbeiten der FRA zur Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zeigen, dass Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung häufig keine angemessene Beschäftigung finden können, was ihre Fähigkeit, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, einschränkt.<sup>20</sup> Eine angemessene Beschäftigung sowie hinreichende Einkommensbeihilfen und Sozialleistungen sind Voraussetzungen für eine selbstbestimmte Lebensführung. Dies gilt insbesondere in der derzeitigen Wirtschaftskrise – ein Umstand, den auch der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen abschließenden Bemerkungen zu Spanien anerkennt.<sup>21</sup> Der Schwerpunkt der europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020<sup>22</sup> liegt auf der konsequenten Beseitigung solcher Barrieren in acht wesentlichen Bereichen des sozialen Lebens. Um zu erreichen, dass mehr Menschen mit Behinderungen einer bezahlten Erwerbstätigkeit auf dem offenen Arbeitsmarkt nachgehen, wird die Kommission den EU-Mitgliedstaaten Analysen und politische Leitlinien an die Hand geben sowie Informationsaustausch und sonstige Unterstützung anbieten.

## Diskriminierung außerhalb von Beschäftigung und Beruf

Wie oben erwähnt, verbietet die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse die Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft nicht nur in Beschäftigung und Beruf, sondern auch in Bezug auf mehrere weitere Bereiche wie den Sozialschutz (soziale Sicherheit und Gesundheitsdienste), die sozialen Vergünstigungen, die Bildung sowie den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum.<sup>23</sup>

Die von der FRA erhobenen Daten haben gezeigt, dass ethnische Diskriminierung auch in anderen Bereichen als Beschäftigung und Beruf weit verbreitet ist. So stellten beispielsweise Diskriminierungserfahrungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Gütern und Dienstleistungen für eine Reihe der im Rahmen von EU-MIDIS befragten Gruppen ein gravierendes Problem dar, beispielsweise in Cafés, Restaurants, Bars, Diskotheken oder Clubs oder bei dem Versuch, diese zu betreten. Die Daten belegen, dass Roma, Afrikaner aus Ländern südlich der Sahara sowie Nordafrikaner in diesen Situationen häufiger diskriminiert werden als die übrigen befragten Gruppen (20 %, 14 % bzw. 13 %).<sup>24</sup>

<sup>20</sup> FRA (2012), *Choice and control: the right to independent living*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 6.

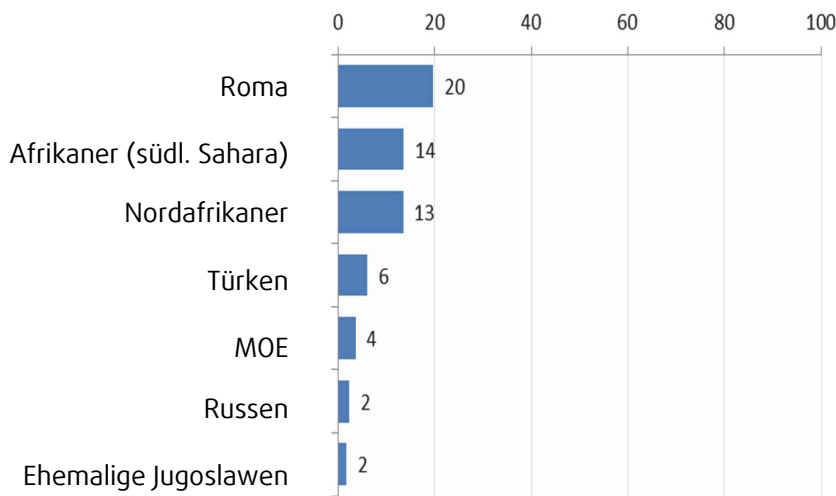
<sup>21</sup> UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2011), *Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities Spain*, Vereinte Nationen, [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session6.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session6.aspx).

<sup>22</sup> Europäische Kommission (2010), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020: Erneueres Engagement für ein barrierefreies Europa, KOM(2010) 636 endgültig, Brüssel, 15. November 2010.

<sup>23</sup> Artikel 3 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.8.2000, S. 22.

<sup>24</sup> FRA (2011), EU-MIDIS, *Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 12.

**Abbildung 5: Diskriminierungserfahrungen ethnischer Minderheiten im Zusammenhang mit privaten Dienstleistungen (in %)**



*Frage:* EU-MIDIS, Prävalenzrate der spezifischen Diskriminierung: in Cafés, Restaurants oder Bars (CG2), mindestens eine Diskriminierungserfahrung in den vorangegangenen zwölf Monaten, in %

*Anmerkung:* Anteile der befragten Angehörigen der einzelnen Gruppen, die in den vorangegangenen zwölf Monaten mindestens einmal im Zusammenhang mit ausgewählten privaten Dienstleistungen diskriminiert wurden (in Cafés, Restaurants, Bars, Diskotheken oder Clubs oder bei dem Versuch, diese zu betreten; in einem Geschäft oder bei dem Versuch, ein Geschäft zu betreten; bei dem Versuch, ein Bankkonto zu eröffnen oder einen Kredit von einer Bank zu bekommen).

*Quelle:* FRA (2011), EU-MIDIS, Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht über die wichtigsten Ergebnisse, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen

Darüber hinaus wurden im Rahmen von EU-MIDIS hinsichtlich des Zugangs zu Wohnraum die durchschnittlich höchsten Diskriminierungsraten unter Nordafrikanern und Roma ermittelt: Im Durchschnitt wurden 11 % sowohl der Nordafrikaner als auch der Roma bei der Suche nach einem Haus oder einer Wohnung zur Miete oder zum Kauf diskriminiert.<sup>25</sup>

Artikel 10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bestimmt: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“ Im Besonderen ist die EU aufgrund der ihr mit Artikel 19 AEUV übertragenen Zuständigkeiten befugt, für eine Reihe von Schutzgründen Rechtsvorschriften zu erlassen. Die derzeitigen EU-Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Schutzgründe Alter, Behinderung, sexuelle Ausrichtung und Religion oder Weltanschauung verlangen jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten die Diskriminierung in anderen Bereichen als Beschäftigung und Beruf verbieten.

Die vor Ort erhobenen Evidenzdaten sprechen gegen einen solchen „asymmetrischen Ansatz“ bezüglich der verschiedenen Schutzgründe und Politikbereiche.

Die Allgemeinbevölkerung ist sich der Diskriminierung der Angehörigen bestimmter Personengruppen in anderen Bereichen als Beschäftigung und Beruf bewusst. Dem Eurobarometer Spezial 393 zufolge sehen mehr als zwei Drittel der Europäer (68 %) in einem eingeschränkten Zugang zu Gütern und Dienstleistungen eine Form der Diskriminierung für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen.<sup>26</sup>

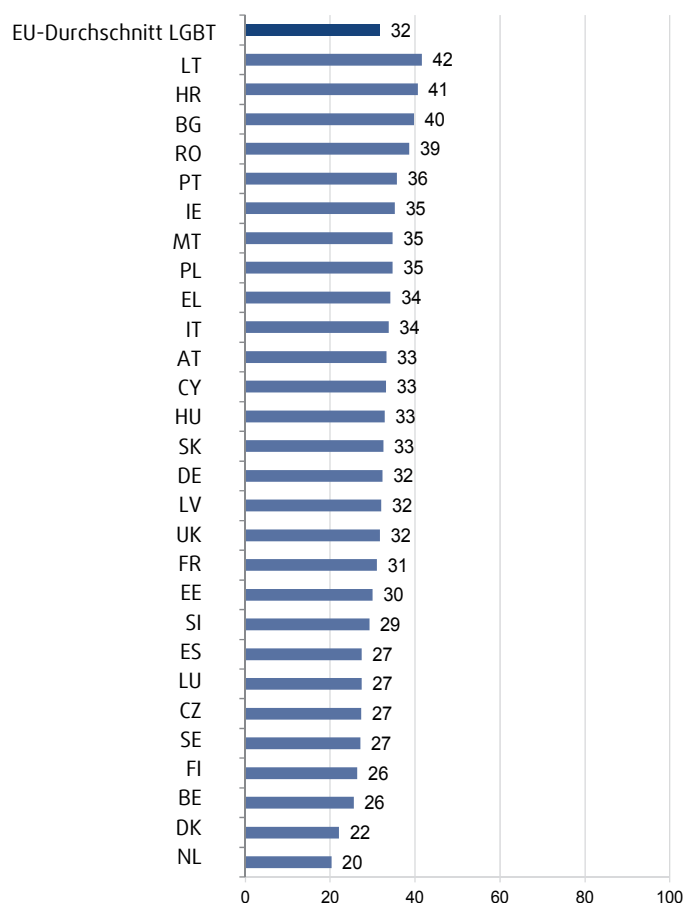
<sup>25</sup> Ebd., S. 10.

<sup>26</sup> Europäische Kommission (2012), *Discrimination in the EU in 2012*, Eurobarometer Spezial 393, Brüssel, November 2012, S. 7.

Die Forschungsarbeiten der FRA belegen, dass in anderen Bereichen als Beschäftigung und Beruf eine Diskriminierung auch aus anderen Schutzgründen erfolgt, wie beispielsweise aufgrund der sexuellen Ausrichtung oder der Religion.

Aus der EU-weiten Online-Erhebung der FRA unter LGBT geht hervor, dass die Diskriminierung von LGBT außerhalb des Beschäftigungsbereichs weit verbreitet ist. Hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener öffentlicher Dienstleistungen, darunter im Wohnungswesen, im Gesundheitswesen, bei für Sozialleistungen zuständigen Ämtern, an Schulen/Universitäten, in Cafés, Restaurants, Bars und Geschäften, bei Banken und Versicherungsgesellschaften sowie in Sportvereinen oder Fitnessclubs, erklärten 32 % der Befragten, in mindestens einem dieser Bereiche aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung oder ihrer Geschlechtsidentität diskriminiert worden zu sein. Lesbische und bisexuelle Frauen sowie Transgender-Personen waren häufiger (mit Anteilen zwischen 34 % und 39 %) mit Diskriminierung konfrontiert als die befragten schwulen oder bisexuellen Männer. Dies ist ein Beispiel für Diskriminierungserfahrungen aufgrund einer Kombination aus Geschlechtszugehörigkeit und sexueller Ausrichtung.

**Abbildung 6: Diskriminierungserfahrungen der letzten 12 Monate bei der Inanspruchnahme unterschiedlicher öffentlicher Dienstleistungen (in %, Erhebungsteilnehmer, die mindestens eine der in den Anmerkungen aufgeführten Dienstleistungen in Anspruch genommen haben)**



Fragen : C3. Während der letzten 12 Monate haben Sie in [LAND]... C. Ein Haus oder Apartment zum Mieten oder Kaufen gesucht; D. Gesundheitsleistungen in Anspruch genommen; E. Soziale Leistungen in Anspruch genommen; F. Eine Schule/Universität selbst besucht oder Ihr(e) Kind(er) war(en) in der Schule/Universität; G. Ein Cafe, Restaurant, eine Bar oder einen Nachtclub besucht; H. Ein Geschäft besucht; I. Eine Bank oder Versicherungsgesellschaft besucht; J. Sport in einem Sport-Verein oder einer anderen sozialen Einrichtung getrieben. C4. Haben Sie sich jemals während der letzten 12 Monate in irgendeiner der folgenden Situationen persönlich diskriminiert gefühlt, weil Sie [LGBT] sind: C. Bei der Suche nach einem Haus oder Apartment zum Mieten oder Kaufen; D. Durch Personal im Gesundheitswesen; E. Durch Personal des Sozialdienstes; F. Durch Personal einer Schule/Universität. Dies kann Ihnen als Student/in oder als Elternteil passiert sein; G. In einem Cafe, Restaurant, in einer Bar oder in einem Nachtclub; H In einem Geschäft; I. In einer Bank oder Versicherungsgesellschaft; J. In einem Sport-Verein oder einer anderen sozialen Einrichtung.

Quelle: FRA (2014), EU LGBT survey: Main results, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen



Die Online-Erhebung der FRA zu den Erfahrungen und Wahrnehmungen der jüdischen Bevölkerung im Zusammenhang mit Diskriminierung, Hassdelikten und Antisemitismus ergab, dass sich die Befragten in Beschäftigung und Beruf am häufigsten diskriminiert fühlten. Daneben erklärten 8 % der Befragten, sich in den zwölf Monaten vor der Erhebung durch Mitarbeiter von Schulen oder anderen Bildungseinrichtungen diskriminiert gefühlt zu haben. In den übrigen Bereichen waren die Anteile der Befragten, die über Diskriminierungserfahrungen berichteten, weniger hoch und gingen je nach Bereich (einschließlich Wohnungswesen, Gesundheitswesen und verschiedene Dienstleistungen) auf bis zu 1 % bis 4 % zurück.

## 2. Bewusstsein für das Recht auf Gleichbehandlung

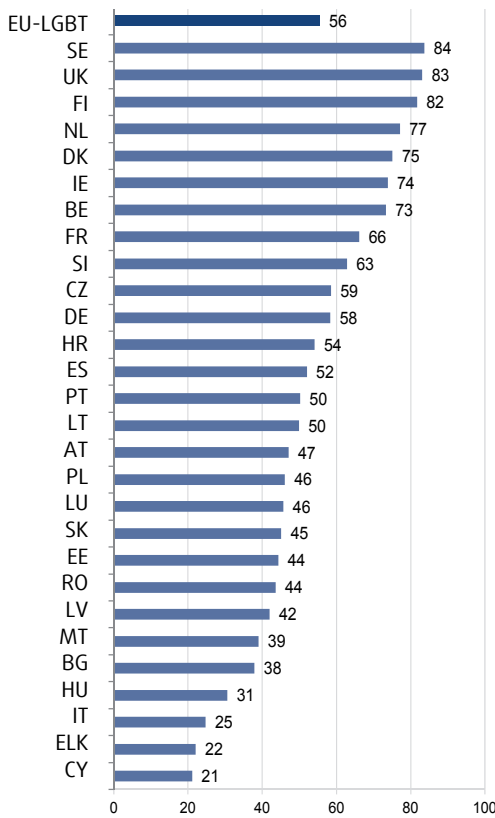
Nach Maßgabe der Gleichbehandlungsrichtlinien (Artikel 10 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und Artikel 12 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf) tragen die EU-Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass die gemäß diesen Richtlinien getroffenen Maßnahmen sowie die bereits geltenden einschlägigen Vorschriften allen Betroffenen, z. B. allen Beschäftigten, in geeigneter Form in ihrem Hoheitsgebiet bekannt gemacht werden. In einer demokratischen Gesellschaft muss die Regierung ihre Bürger aktiv über Rechtsvorschriften unterrichten, die für ihr Leben unmittelbar relevant sind. Das Beispiel der Fluggastrechte zeigt, dass zu diesem Zweck eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung steht, einschließlich Plakaten, auf denen Rechteinhaber auf ihre Ansprüche hingewiesen werden und gezeigt wird, wie und bei wem sie Entschädigung erlangen und Rechtsbehelfe einlegen können.

Die Daten zeigen jedoch, dass die europäischen Bürger ihre Rechte im Zusammenhang mit Diskriminierung im Durchschnitt kaum kennen. Das Eurobarometer Spezial 393 vom November 2012 zur Diskriminierung in der EU zeigt, dass nur 37 % der Befragten wissen, welche Rechte sie als Opfer von Diskriminierung oder Belästigung hätten.

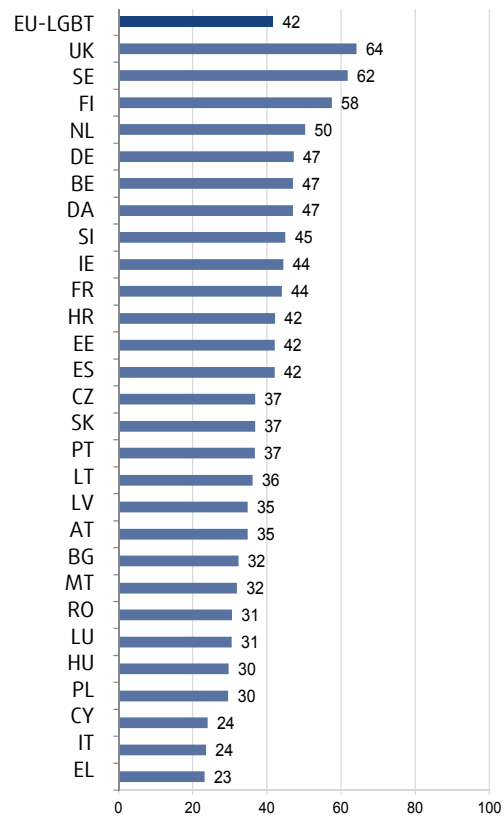
Dieselbe Erhebung ergab, dass die Befragten mit einer Behinderung ihre Rechte sogar noch weniger kennen (34 %) als die Allgemeinbevölkerung.<sup>27</sup> Im Zuge der EU-weiten LGBT-Erhebung der FRA wurden unter LGBT höhere Anteile derer festgestellt, die sich ihrer Rechte bewusst sind. Auch Online-Erhebungen funktionieren auf der Grundlage der sogenannten Selbstselektion, was bedeuten könnte, dass sie verstärkt besser informierte und mit dem Internet vertraute Personen ansprechen. Mehr als die Hälfte (56 %) der Teilnehmer der Online-Erhebung erklärten, in ihrem Wohnsitzland gebe es ein Gesetz, das die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität bei Stellenbewerbungen verbiete. Ein geringerer Anteil (42 %) der Befragten wusste, dass es nationale Rechtsvorschriften gibt, welche die Diskriminierung aus Gründen der Geschlechtsidentität verbieten. Die Anteile der Befragten, die sich der Existenz von Antidiskriminierungsgesetzen bewusst waren, unterscheiden sich in bemerkenswertem Maße von den Anteilen jener, die wussten, dass es Rechtsvorschriften über das Verbot der Diskriminierung aufgrund sexueller Ausrichtung (21 % bis 84 %) bzw. der Geschlechtsidentität gibt (23 % bis 64 %) (siehe Abbildung 7).

<sup>27</sup> Europäische Kommission (2012), *Discrimination in the EU in 2012*, Eurobarometer Spezial 393, Brüssel, November 2012, S. 10.

**Abb. 7: Kenntnis des gesetzlichen Verbots der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung bei Stellenbewerbungen (in %)**



**Abb. 8: Kenntnis des gesetzlichen Verbots der Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität bei Stellenbewerbungen (in %)**



Anmerkung: Basis: alle befragten LGBT.

Quelle: FRA (2014), EU LGBT survey: Main results, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen

Unter Zuwanderergruppen und ethnischen Minderheiten wurde im Zuge von EU-MIDIS ein sehr geringes Bewusstsein für Antidiskriminierungsgesetze festgestellt. Nur 25 % der Befragten wussten, dass es in allen drei abgefragten Bereichen – Beschäftigung, Güter und Dienstleistungen sowie Wohnraum – Antidiskriminierungsgesetze gibt.<sup>28</sup> Ebenso belegen auch die Ergebnisse der 2012 veröffentlichten Erhebung der FRA unter Roma, dass nur etwa 40 % der befragten Roma wussten, dass es gesetzlich verboten ist, Angehörige einer ethnischen Minderheit bei der Bewerbung um einen Arbeitsplatz zu diskriminieren.<sup>29</sup>

Darüber hinaus ist offenkundig nur den wenigsten bekannt, dass es Einrichtungen und Organisationen gibt, die Diskriminierungsopfern helfen. Die Daten aus EU-MIDIS belegen, dass 80 % der Befragten keine einzige Organisation nennen konnten, die Unterstützung für Diskriminierungsopfer anbietet. Nachdem ihnen der Name einer Gleichbehandlungsstelle oder vergleichbaren Organisation in ihrem Mitgliedstaat genannt worden war, gaben 60 % der Befragten an, noch nie etwas von dieser Einrichtung gehört zu haben.<sup>30</sup> Diese Ergebnisse sind insbesondere für die Gleichbehandlungsstellen und andere für Beschwerden zuständige Organisationen in den Mitgliedstaaten relevant. Sie belegen deutlich, dass einige der am

<sup>28</sup> FRA (2010), EU-MIDIS, Daten kurz gefasst 3: Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen, Wien, FRA, S. 3.

<sup>29</sup> FRA (2012), Die Situation der Roma in elf EU-Mitgliedstaaten: Umfrageergebnisse auf einen Blick, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 27.

<sup>30</sup> FRA (2010), EU-MIDIS, Daten kurz gefasst 3: Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen, Wien, FRA, S. 3.

stärksten durch Diskriminierung gefährdeten Gruppen nicht wissen, dass es Organisationen gibt, die Beschwerden über Diskriminierungen entgegennehmen.

Die von der FRA im Jahr 2009 durchgeführten Forschungsarbeiten zu den Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse aus Sicht der Gewerkschaften und der Arbeitgeber offenbarten deutliche geografische Unterschiede hinsichtlich des Bewusstseins der Sozialpartner für die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und die entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften. Im Zuge dieser Arbeit wurden mehr als 300 persönliche Interviews mit wichtigen Akteuren durchgeführt, darunter mit einzelnen Arbeitgebern sowie mit Vertretern von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Gewerkschaftsverbänden, nationalen Gleichbehandlungsstellen und NRO.<sup>31</sup> Dabei zeigte sich, dass die Sozialpartner in den 15 Ländern, die bereits vor 2004 EU-Mitgliedstaaten waren, im Allgemeinen größere Kenntnis der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften hatten als die entsprechenden Akteure jener Länder, die der EU in den Erweiterungsrounden der Jahre 2004 und 2007 beigetreten sind. Zudem wurde festgestellt, dass die befragten Gewerkschaftsvertreter im Allgemeinen eine bessere Kenntnis der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften hatten und diesen positiver gegenüberstanden als die übrigen befragten wichtigen Akteure.<sup>32</sup>

Den Ergebnissen der Erhebung der FRA zu den Wahrnehmungen und Erfahrungen der jüdischen Bevölkerung im Zusammenhang mit Antisemitismus in acht EU-Mitgliedstaaten zufolge erklärte etwa die Hälfte der Befragten, zu wissen, dass die Diskriminierung von Juden bei Stellenbewerbungen (57 %), beim Betreten eines Geschäfts, eines Restaurants, einer Bar oder eines Clubs (48 %), bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten (52 %) sowie bei der Miete oder beim Kauf von Wohnraum (47 %) gesetzlich verboten ist. Zwei Drittel der Befragten (67 %) gaben an, in ihrem Wohnsitzland eine Organisation zu kennen, die Beratung oder Unterstützung für Diskriminierungsopfer anbietet. Diesbezüglich stachen zwei Formen von Organisationen besonders hervor: die auf die Sicherheit der jüdischen Gemeinde spezialisierten jüdischen Organisationen und/oder Einrichtungen zur Bekämpfung von Antisemitismus sowie nationale Gleichbehandlungsstellen und Menschenrechtsorganisationen.<sup>33</sup>

## FRA-Stellungnahme

*Die von der FRA erhobenen Daten zeigen, dass die rechtliche Verpflichtung und die daraus resultierenden politischen Anstrengungen, die EU-Antidiskriminierungsvorschriften öffentlich bekannt zu machen, nicht ausgereicht haben, um diese Vorschriften zu einem wirksamen und hinreichend in Anspruch genommenen Instrument zu machen. Die nationalen und lokalen Behörden sollten daher ihre Sensibilisierungsmaßnahmen erheblich intensivieren. Dies gilt auch für jene Stellen, die selbst zur Verbreitung von Informationen beitragen können, wie beispielsweise Gleichbehandlungsstellen, Nichtregierungsorganisationen (NRO), Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein gezielter Zuschnitt solcher Maßnahmen auf Angehörige der am stärksten durch Diskriminierung gefährdeten Gruppen sowie auf jene, die aufgrund ihrer Position gegen die Bestimmungen verstoßen könnten,*

<sup>31</sup> FRA (2010), *Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschiede der Rasse – Ansichten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber in der Europäischen Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 7.

<sup>32</sup> *Ebd.*, S. 10.

<sup>33</sup> FRA (2014), *Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

wie etwa Arbeitgeber und Dienstleister, könnte eine effektivere Nutzung der Ressourcen ermöglichen.

### 3. Hindernisse für einen wirksamen Zugang zur Justiz

Nach Maßgabe der Gleichbehandlungsrichtlinien sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, wirksame Rechtsbehelfe zu schaffen (Artikel 7, 8 und 9 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sowie Artikel 9, 10 und 11 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf). Im Primärrecht der EU findet sich der herausragendste Verweis auf das Recht auf Zugang zur Justiz in dem in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht. Die Situation vor Ort gestaltet sich jedoch problematisch, da der Zugang zur Justiz offenbar auch in Diskriminierungsfällen de facto beschränkt ist. Im Zuge der Forschungsarbeiten der FRA wurde eine Vielzahl von Faktoren ermittelt, die den Zugang zur Justiz behindern.

#### Fehlendes Vertrauen in die Behörden und mangelnde Unterstützung

Die Daten aus der EU-MIDIS-Erhebung der FRA haben gezeigt, dass die niedrigen Melderaten im Zusammenhang mit Diskriminierungsfällen nicht ausschließlich auf ein fehlendes Bewusstsein der Opfer für die eigenen Rechte, sondern auf weitere Einflussfaktoren zurückzuführen sind. Die Daten zeigen, dass im Durchschnitt aller im Rahmen von EU-MIDIS befragten Gruppen 82 % der Personen, die in den letzten zwölf Monaten vor der Erhebung diskriminiert wurden, ihre letzte Diskriminierungserfahrung weder am Ort der Diskriminierung noch bei einer zuständigen Behörde gemeldet haben. Als häufigster Grund für die Nichtmeldung von Diskriminierungsfällen wurde von 63 % der Befragten, die sich in diesem Zeitraum diskriminiert gefühlt hatten, ihre Überzeugung genannt, aufgrund ihrer Meldung „würde nichts passieren“.<sup>34</sup> Mehr als ein Drittel (36 %) aller Opfer von Diskriminierung hat den jüngsten Vorfall nicht gemeldet, weil sie nicht wussten, wie sie vorgehen oder wo sie den Vorfall melden sollten. Schlussendlich meldeten 21 % der Opfer von Diskriminierung den jüngsten Vorfall nicht, weil es zu viele Schwierigkeiten machte, zu zeitaufwändig oder mit zu viel Bürokratie verbunden war.<sup>35</sup>

Die Ergebnisse der EU-weiten Online-Erhebung der FRA unter LGBT zeichnen ein ähnliches Bild. Als Grund für die Nichtmeldung von Diskriminierungsfällen wurden am häufigsten Zweifel daran genannt, dass eine Meldung etwas bewirken würde – dies führten 59 % der Befragten, die einen Vorfall nicht gemeldet hatten, als einen der Gründe dafür an, dass sie keine Beschwerde eingereicht hatten.<sup>36</sup>

Den Studien der FRA sind weitere Gründe dafür zu entnehmen, dass Diskriminierungsopfer vor einer Meldung zurückschrecken, darunter das Fehlen barrierefreier Meldemechanismen für Menschen mit Behinderungen oder der Mangel an Vorkehrungen für die Überwindung von Sprachbarrieren für Angehörige ethnischer Minderheiten. Im Zusammenhang mit dem

<sup>34</sup> FRA (2011), *EU-MIDIS, Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 13.

<sup>35</sup> FRA (2010), *EU-MIDIS, Daten kurz gefasst 3: Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen*, Wien, FRA, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/854-EU-MIDIS\\_RIGHTS\\_AWARENESS\\_DE.PDF](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/854-EU-MIDIS_RIGHTS_AWARENESS_DE.PDF), S. 3.

<sup>36</sup> FRA (2014), *EU LGBT survey: Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Gesundheitswesen stellte die FRA fest, dass mutmaßliche Diskriminierungsoffer zudem Repressalien seitens der Mitarbeiter des Gesundheitswesens fürchteten.<sup>37</sup>

In einem Bericht der FRA über den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen aus dem Jahr 2012 wurde eine Vielzahl von Hindernissen aufgezeigt, die der Unterstützung der Opfer im Wege stehen.<sup>38</sup> Hierzu zählen die knappen personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen der Anbieter von Rechtsberatung und Rechtsbeistand sowie die beschränkte Erreichbarkeit und Verfügbarkeit von Rechtsanwälten, die Rechtsberatung und Rechtsbeistand leisten. Die mit Rechtsberatung und Rechtsbeistand verbundenen Kosten sowie die strengen Kriterien für die Gewährung von Prozesskostenhilfe stellen weitere Hindernisse dar. Aufgrund ihrer knappen Ressourcen verfügen Gleichbehandlungsstellen und andere Akteure, die sich mit der Gewährleistung der Gleichbehandlung befassen, nur über begrenzte Möglichkeiten. Hinzu kommen zwischenmenschliche Faktoren wie ein mangelndes Verständnis für die Anforderungen einer Unterstützung von Diskriminierungsoffern, wie beispielsweise emotionale, persönliche und moralische Aspekte. Ein formales Angebot emotionaler, persönlicher und moralischer Unterstützung könnte die Risiken verringern, die mit der Erbringung anderer Formen der Unterstützung verbunden sind, wenn Mitarbeiter Verantwortlichkeiten übernehmen, die außerhalb ihres Aufgabenbereichs liegen und für die sie unter Umständen keine angemessene Ausbildung oder Unterstützung erhalten.

Angeichts dieser Erkenntnisse wurden im Bericht der FRA über den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen die folgenden Faktoren ermittelt, mit deren Hilfe das Bewusstsein für die eigenen Rechte verbessert, eine Grundrechtskultur geschaffen und Vorkehrungen für einen barrierefreien Zugang getroffen werden können:<sup>39</sup>

- Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Rechtsberatung und Rechtsbeistand in allen Phasen, vom Zurechtfinden im System bis hin zum Umgang mit der Entscheidung über den Einzelfall;
- Systeme, über welche die Betroffenen an Organisationen verwiesen werden, die Rechtsbeistand anbieten, und Kontakte zu Einrichtungen hergestellt werden, die emotionale, persönliche und moralische Unterstützung leisten;
- persönliche Beratung;
- Qualifikationen der Mitarbeiter, die Rechtsbeistand leisten, Kenntnisse über Rechtsvorschriften und die Rechtsprechung sowie die Fähigkeit zum Umgang mit der Vielfalt der Diskriminierungsoffer; hierzu zählt auch die Vielfalt der beschäftigten Mitarbeiter und der Einsatz interdisziplinärer Teams;
- Qualität des Verhältnisses zwischen Berater/Rechtsanwalt und Beschwerdeführer;
- ausdrückliches Angebot einer emotionalen, persönlichen und moralischen Unterstützung der Beschwerdeführer durch Gleichbehandlungsstellen oder andere Akteure, die sich mit der Gewährleistung der Gleichbehandlung befassen.

<sup>37</sup> FRA (2013), *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 92; FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 56.

<sup>38</sup> FRA (2011), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 58 f.

<sup>39</sup> *Ebd.*, S. 59.

## Schwierigkeiten im Verfahrensrecht und auf institutioneller Ebene

Die Forschungsarbeiten der FRA belegen zudem, dass die Komplexität der Rechtsverfahren<sup>40</sup> ein Hindernis für den Zugang zur Justiz darstellen kann und Auswirkungen auf die Verfahrenskosten hat. So wurde beispielsweise festgestellt, dass in sechs EU-Mitgliedstaaten bestimmte in der nationalen Gesetzgebung festgelegte Verfahrensformalitäten und -anforderungen den Zugang zur Justiz einschränken.<sup>41</sup> Diese restriktiven Anforderungen beziehen sich auf die Form oder den Inhalt einführender Dokumente, mit denen eine Einzelperson ein Gerichtsverfahren einleitet, und/oder auf bestimmte Verfahrensschritte im Vorfeld des Verfahrens, die jede Person einhalten muss, bevor sie vor Gericht tritt.

In ihrem 2012 vorgelegten Bericht *Access to Justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality* betonte die FRA, dass das System zur Bekämpfung von Diskriminierung gewisse institutionelle Defizite aufweist und z. B. extrem komplex ist. In diesem Zusammenhang stehen beispielsweise die Schwierigkeiten, mit denen Beschwerdeführer zu kämpfen haben, wenn sie entscheiden sollen, welchen der zahlreichen verfügbaren Wege sie bei ihrem Zugang zur Justiz einschlagen. Die Komplexität der Definitionen und Vorschriften der Gleichbehandlungsgesetze und das in einigen Mitgliedstaaten herrschende Nebeneinander unterschiedlicher Gleichbehandlungsvorschriften auf Bundes- und Gebietsebene stellen offenbar ebenfalls Hindernisse dar. Weitere Faktoren sind der Mangel an Einrichtungen, die befugt sind, im Hinblick auf einige der von den EU-Gleichbehandlungsrichtlinien abgedeckten Schutzgründe tätig zu werden, und die damit geschaffene Gründehierarchie: Lediglich für die ethnische Diskriminierung ist die Einrichtung einer Gleichbehandlungsstelle verpflichtend vorgeschrieben. Schließlich kann sich auch die geografische Entfernung zu den Beschwerdestellen negativ auf den Zugang zur Justiz auswirken. Um diese Defizite zu beheben, hat die FRA die folgenden Faktoren ermittelt, die geeignet sind, die Unterstützung der Menschen beim Zugang zur Justiz zu verbessern:<sup>42</sup>

- Zugang zu Rechtsberatung vor der Einreichung einer Klage, um ein wirksames Zurechtfinden im Rechtssystem und die Ermittlung des optimalen Zugangspunktes zu ermöglichen;
- Unterstützung regionaler oder lokaler Organisationen durch die Gleichbehandlungsstellen, Zusammenarbeit zwischen Gleichbehandlungsstellen und NRO oder gemeindegestützten Organisationen;
- Kooperationsvereinbarungen und Verweissysteme zwischen den Einrichtungen, um den Beschwerdeführern dabei zu helfen, sich im Rechtssystem zurechtzufinden;
- aufsuchende Dienstleistungen von Gleichbehandlungsstellen über regionale Stellen, Zusammenarbeit mit NRO oder anderen Einrichtungen, die sich mit der Gewährleistung der Gleichbehandlung befassen.

<sup>40</sup> FRA (2011), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 3.

<sup>41</sup> *Ebd.*, S. 52.

<sup>42</sup> FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 40.

In dem einschlägigen Bericht der FRA wurden ferner verfahrensrechtliche Hindernisse für den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen ausgemacht.<sup>43</sup> Hierzu zählte auch das Fehlen zugänglicher Informationen über die geltende Rechtsprechung. Die eingeschränkte Klagebefugnis, unzureichende Garantien für die Wahrung des Grundsatzes der Waffengleichheit zwischen Beschwerdeführer und Angeklagtem sowie eine begrenzte Anwendung der Verlagerung der Beweislast durch die Gerichte behindern diesen Zugang weiter. Darüber hinaus wird der Zugang zur Justiz dadurch erschwert, dass insgesamt ein Mangel an Sensibilität zu beklagen ist und nicht genug unternommen wird, um Beschwerdeführer und Zeugen vor Viktimisierung zu schützen. Eine große Rolle spielen auch übermäßig langwierige Verfahren der Justiz sowie der Umstand, dass die Beschwerdeführer zu Beginn des Verfahrens nicht einschätzen können, wie lange sich dieses hinziehen wird. Des Weiteren stellt es ein Hindernis für den Zugang zur Justiz dar, wenn bestimmte quasi-richterliche Gleichbehandlungsstellen nicht befugt sind, bindende Entscheidungen zu treffen, es neben Strafen und Schadenersatz an geeigneten Instrumenten oder Befugnissen fehlt, um Abhilfe zu schaffen, indem beispielsweise die Situation wiederhergestellt wird, wie sie vor der Diskriminierung des Opfers herrschte. In diesem Zusammenhang stehen auch weitere Faktoren, wie die geringe Höhe des Schadenersatzes, eine eingeschränkte Nachverfolgung der Durchsetzung von Entscheidungen oder unflexible Verfahrensregeln, die für Diskriminierungsfälle nur bedingt geeignet sind. Zudem wird das Potenzial von Gleichbehandlungsstellen und anderen Einrichtungen, die sich mit der Gewährleistung der Gleichbehandlung befassen, dadurch eingeschränkt, dass diesen unzureichende Ressourcen zur Verfügung stehen.

Im Hinblick auf derartige verfahrensrechtliche Hindernisse wurden im Bericht der FRA die folgenden Faktoren ermittelt, die geeignet sind, den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen zu verbessern:<sup>44</sup>

- Erweiterung der Klagebefugnis, um beispielsweise einen kollektiven Rechtsschutz, Klagen in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse sowie strategische Klagen zu ermöglichen und damit eine kritische Masse von Fällen zu erreichen, die Veränderungen bewirken kann;
- Gewährleistung einer wirksamen Waffengleichheit und eines zügigen Abschlusses der Fälle; hierzu zählt auch die Verbesserung des Zugangs der Beschwerdeführer zu einschlägigen Informationen und Unterlagen der Gegenseite;
- Unterstützung der Richter beim Verständnis und der Anwendung der Verlagerung der Beweislast und bei der Entwicklung einer größeren Sensibilität für Probleme im Zusammenhang mit Vielfalt und Diskriminierung;
- Gewährleistung rechtlichen und sonstigen Schutzes vor Viktimisierung und hinreichende Sensibilisierung für dieses Thema;
- Verbesserung der Kapazitäten der Gleichbehandlungsstellen durch umfassendere Befugnisse im Hinblick auf Untersuchungen, Durchsetzung und Follow-up, eine größere und besser abgesicherte Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen, um deren Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit zu erhöhen, und die Ausstattung quasi-richterlicher Gleichbehandlungsstellen mit der Befugnis, bindende Entscheidungen zu treffen;

<sup>43</sup> Ein Überblick über die Rechtsprechung in Diskriminierungsfällen ist der folgenden Veröffentlichung zu entnehmen: FRA (2011), *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/handbook-european-non-discrimination-law>.

<sup>44</sup> FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 46 f.

- angemessene Ressourcenausstattung der einschlägigen Einrichtungen des Justizsystems;
- Vereinfachung der Verfahren, um diese flexibler zu gestalten und zu beschleunigen;
- Unterrichtung des Beschwerdeführers in einer frühen Phase des Verfahrens über die Verfahrensdauer und Entwicklung von Systemen, welche die einschlägige Rechtsprechung in hinreichendem Maße verfügbar machen;
- Ausstattung von Gleichbehandlungsstellen und anderen Einrichtungen, die sich mit der Gewährleistung der Gleichbehandlung befassen, mit einer Reihe von Instrumenten, um Sanktionen und Durchsetzung wirksamer zu gestalten, darunter abschreckende Sanktionen, angemessener Schadenersatz und die Befugnis, einschlägige Anweisungen für die Verbesserung der Situation des Beschwerdeführers und anderer Menschen in vergleichbaren Situationen zu erteilen.

In ihrem Bericht über die nationalen Menschenrechtsinstitutionen in den EU-Mitgliedstaaten forderte die FRA ein kohärentes Grundrechtssystem auf nationaler Ebene. In dem Bericht werden die EU und ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, „gemeinsam alle nationalen Überwachungsbehörden zu unterstützen, einschließlich der Gleichbehandlungsstellen und Datenschutzbehörden, um den einschlägigen Pariser Grundsätzen und ihrer verbindlichen Auslegung ausdrücklich zu entsprechen“. Soweit die bislang eingesetzten Bürgerbeauftragten nicht zugleich als nationale Menschenrechtsinstitution dienen, sollten ihre Unabhängigkeit und ihr Aufgabenbereich im Hinblick auf die Einhaltung der Pariser Grundsätze überprüft werden. Darüber hinaus sollte im Zuge der Ergänzung bestimmter Mandate nach Maßgabe verschiedener EU-Richtlinien auch in Erwägung gezogen werden, die vorhandenen nationalen Menschenrechtsinstitutionen zu stärken, statt neue spezielle Stellen zu errichten, wobei sicherzustellen ist, dass jede Erweiterung der Mandate mit einer entsprechenden Aufstockung der Kapazitäten einhergeht. Damit würden sichtbare und wirksame nationale Menschenrechtsinstitutionen geschaffen, die als Dreh- und Angelpunkte dienen und dafür sorgen können, dass Lücken geschlossen werden und alle Menschenrechte gebührende Aufmerksamkeit erfahren.<sup>45</sup>

## Gesetzliche Fristen für die Einreichung von Diskriminierungsklagen

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Diskriminierungsopfern Rechtsbehelfe für die Durchsetzung ihrer Rechte zur Verfügung zu stellen. In den Gleichbehandlungsrichtlinien wird jedoch betont, dass diese Verpflichtung nationale Regelungen über Fristen für die Rechtsverfolgung unberührt lässt.<sup>46</sup> Diese Fristen dienen theoretisch der Gewährleistung von Rechtssicherheit und Rechtskraft, sind jedoch auch geeignet, den Zugang zur Justiz zu behindern. Hier muss also ein Gleichgewicht gefunden werden. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH dürfen Fristen das Recht auf die Einreichung von Beschwerden keinesfalls einschränken.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> FRA (2010), *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 9.

<sup>46</sup> Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.8.2000, S. 22, und Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

<sup>47</sup> Urteil vom 16. Dezember 1976 in der Rechtssache C-45/76 (*Comet BV/Produktschap voor Siergewassen*, Slg. 1976, 2043), Urteil vom 25. Juli 1991, *Theresa Emmott/Minister for Social Welfare and Attorney General* (C-208/90, Slg. 1991, I-4269), Urteil vom 6. Dezember 1994, *Elsie Rita Johnson/Chief Adjudication Officer* (C-410/92, Slg. 1995, I-5483) und, aus jüngerer Zeit, Urteil vom 29. Oktober 2009, *Virginie Pontin/T-Comalux SA*



Im Jahr 2010 führte die FRA Forschungsarbeiten zum Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen in den 27 Mitgliedstaaten durch.<sup>48</sup> Übermäßig strenge Fristen für die Einreichung von Beschwerden zählen in der EU zu den zentralen Hindernissen für den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen und stellten in 22 EU-Mitgliedstaaten ein Problem dar.<sup>49</sup>

In den EU-Mitgliedstaaten wurden zwei Arten von Fristen ermittelt, die in diesem Bereich des Rechts gelten: eine für zivilrechtliche Beschwerden im Allgemeinen und eine für spezifische Rechtsbereiche wie beispielsweise die Diskriminierung im Beschäftigungsbereich. Verjährungsfristen für allgemeine zivilrechtliche Beschwerden haben eine Dauer von durchschnittlich drei bis fünf Jahren mit Ausnahme von Polen, Belgien und den Niederlanden, wo dieser Zeitraum zehn, 20, bzw. 30 Jahre beträgt.<sup>50</sup> Im Gegensatz zu Verjährungsfristen in allgemeinen zivilrechtlichen Angelegenheiten sind die spezifischen Verjährungsfristen in Fällen von Diskriminierung im Beschäftigungsbereich in der Regel viel kürzer – in einigen Fällen belaufen sie sich auf nur acht Tage. Diese extrem kurzen, restriktiven Fristen, werden in einem gewissen Maße durch die unbürokratischeren Verfahren ausgeglichen, die in einigen Mitgliedstaaten in den Beschäftigungsbereich betreffenden Fällen angewendet werden. Restriktive Fristen sind jedoch geeignet, die Wirksamkeit des Diskriminierungsopfern gewährten Rechtsschutzes zu beeinträchtigen.

## Klagebefugnis

Die Möglichkeiten einer Partei, ein Gerichtsverfahren einzuleiten oder einen bestimmten Rechtsanspruch vor Gericht geltend zu machen, sind ebenfalls im nationalen Recht geregelt. Beschränkungen der Befugnis einer Partei, Beschwerde einzureichen, müssen jedoch mit dem in der EU geltenden allgemeinen Grundsatz eines wirksamen Rechtsschutzes vereinbar sein. In diesem Zusammenhang ist auf zwei relevante Aspekte hinzuweisen.

Der erste Aspekt betrifft die Klagebefugnis von Einzelpersonen. In zehn Mitgliedstaaten gestattet die Gesetzgebung zur Klagebefugnis Einzelpersonen nur dann die Einreichung einer Beschwerde vor Gericht, wenn diese voll rechtsfähig und von der jeweiligen Angelegenheit direkt betroffen sind.<sup>51</sup> Wie im Rahmen einer von der FRA zwischen November 2010 und Juli 2011 in neun Mitgliedstaaten durchgeführten Studie<sup>52</sup> deutlich wurde, kann dies für Menschen mit psychosozialen oder geistigen Behinderungen ein gravierendes Hindernis für den Zugang zu dem durch die Gleichbehandlungsrichtlinien gewährten Schutz darstellen. Die FRA stellte fest, dass der Zugang von Menschen mit Behinderungen zur Justiz trotz der Verpflichtungen gemäß Artikel 13 BRK problematisch ist. Einschränkungen im Zusammenhang mit der Rechtsfähigkeit bilden eines der Hindernisse, auf die Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger

---

(C-63/08, Slg. 2009 I-10467), Urteil vom 8. Juli 2010, *Susanne Bulicke/Deutsche Büro Service GmbH* (C-246/09, Slg. 2010, I-07003) und Urteil vom 28. Januar 2010, *Uniplex (UK) Ltd/NHS Business Services Authority* (C-406/08, Slg. 2010 I-07003).

<sup>48</sup> FRA (2011), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 17.

<sup>49</sup> *Ebd.*, S. 46.

<sup>50</sup> *Ebd.*, S. 47.

<sup>51</sup> *Ebd.*, S. 47 ff.

<sup>52</sup> FRA (2012), *Choice and control: the right to independent living*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Behinderung beim Zugang zur Justiz stoßen, darunter auch, wenn sie Einspruch gegen Vormundschaftsmaßnahmen erheben möchten.<sup>53</sup>

Der zweite Aspekt betrifft die Klagebefugnis von Verbänden, Organisationen oder anderen juristischen Personen. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (Artikel 7) und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Artikel 9) verpflichten die Mitgliedstaaten, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften zu bestimmen, welche Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen Gerichts- oder Verwaltungsverfahren im Namen oder zur Unterstützung von Opfern mit deren Einwilligung einleiten können. Zu diesen Einrichtungen können NRO, Gewerkschaften oder Gleichbehandlungsstellen gehören.<sup>54</sup> Den einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft oder Gleichbehandlungsstellen kommt aus drei Gründen eine besonders wertvolle Rolle für die Erleichterung der Durchsetzung des Antidiskriminierungsrechts zu. So kann durch ihre Beteiligung die finanzielle und persönliche Belastung einzelner Opfer verringert werden, sodass diese umfassenderen Zugang zur Justiz erhalten.<sup>55</sup> Zudem erweitern sich dadurch die Möglichkeiten zur Durchsetzung der Richtlinie vor allem dort, wo keine Einwilligung des Opfers erforderlich ist, da Angehörige ethnischer Minderheiten oft nicht über ihre Rechte oder die ihnen zur Verfügung stehenden Verfahren Bescheid wissen oder nicht gewillt sind, Ansprüche geltend zu machen.<sup>56</sup>

Schließlich können solche Organisationen, wenn die Erhebung von Klagen auch ohne identifizierbares Opfer gestattet ist, Fälle aus strategischen Erwägungen verfolgen, um Verfahrensweisen in Angriff zu nehmen, die zur Diskriminierung einer großen Zahl von Bürgern und Bürgerinnen führen.<sup>57</sup> Letzteres ist möglich, weil der EuGH in der Rechtssache *Feryn* klarstellte, dass Mitgliedstaaten auch großzügigere Vorschriften bezüglich der Klagebefugnis einführen dürfen, die die Erhebung einer Klage auch ohne Einwilligung des Opfers oder sogar in Fällen gestatten, in denen kein identifizierbares Opfer vorhanden ist.<sup>58</sup> Allerdings ist es in nahezu der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten Gewerkschaften nicht gestattet, Opfer in allen Foren für die Klärung von Rechtsstreitigkeiten zu vertreten.<sup>59</sup> In einigen Mitgliedstaaten bieten Gewerkschaften finanzielle Unterstützung zur Deckung der Rechtskosten für Personen an, die an Rechtsstreitigkeiten beteiligt sind. In Finnland, Frankreich und Italien spielen Arbeitnehmervertreter und Gewerkschaften eine zentrale Rolle bei der Vermittlung von Informationen darüber, wo Rechtsberatung und Rechtsbeistand in Anspruch genommen werden können.<sup>60</sup> In nur elf Mitgliedstaaten können Gewerkschaften Gerichtsverfahren einleiten, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind. In Zypern, Ungarn und Italien sind Gewerkschaften befugt, „Sammelbeschwerden“ einzureichen, wenn viele Einzelpersonen betroffen sind oder es kein identifizierbares Opfer

<sup>53</sup> FRA (2013), *Legal capacity of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>54</sup> FRA (2011), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 47.

<sup>55</sup> FRA (2012), *Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Anwendung und Herausforderungen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>56</sup> *Ebd.*, S. 14.

<sup>57</sup> *Ebd.*

<sup>58</sup> Urteil vom 10. Juli 2008, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Firma Feryn NV* (C-54/07, Slg. 2008, I-05187).

<sup>59</sup> FRA (2011), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 48.

<sup>60</sup> FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 50.

gibt.<sup>61</sup> In Dänemark, Finnland, Schweden und dem Vereinigten Königreich scheint es keine Vorschriften für die Einleitung von Diskriminierungsverfahren durch Verbände zu geben.<sup>62</sup> Einzelne Anwälte, die für NRO oder Gewerkschaften arbeiten, können jedoch Opfer mit deren Einwilligung vertreten. In anderen Mitgliedstaaten gibt es hierzu spezifischere Vorschriften. In vielen Mitgliedstaaten können beispielsweise NRO entweder im Namen des Opfers oder in ihrem eigenen Namen die rechtliche Vertretung übernehmen oder Gerichtsverfahren einleiten. NRO können unter bestimmten Umständen Fälle ohne Einwilligung des Opfers vor Gericht bringen, beispielsweise in Bulgarien, Ungarn, Italien und der Slowakei. In anderen Mitgliedstaaten ist die Einwilligung des Opfers erforderlich, z. B. in Lettland, Litauen und Spanien (in Spanien jedoch nur in Fällen außerhalb des Beschäftigungsbereichs).<sup>63</sup> In anderen Mitgliedstaaten scheint die Klagebefugnis von NRO entweder auf das Erscheinen vor bestimmten Einrichtungen oder auf ein Recht auf Nebenintervention beschränkt zu sein.

## Verfahrensdauer und Rechtskosten

Die Gesamtdauer der Verfahren hat Auswirkungen auf den Zugang zur Justiz. Das Recht auf eine angemessene Verfahrensdauer ist ein Grundrecht, das sowohl in Artikel 6 EMRK als auch in Artikel 47 der Charta der Grundrechte geschützt ist.<sup>64</sup>

Mehr als ein Viertel der im Rahmen der FRA-Studie „Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality“, befragten Beschwerdeführer nannten die Verfahrensdauer als einen Schwachpunkt des Justizsystems. Dem Bericht ist ferner zu entnehmen, dass nach Auffassung der befragten Vertreter einschlägiger Einrichtungen und anderer Akteure, die sich mit der Gewährleistung der Gleichbehandlung befassen, langwierige Verfahren die Menschen davor zurückschrecken lassen, Beschwerde einzureichen.<sup>65</sup> Die Forschungsarbeiten der FRA zeigen, dass lange Gerichtsverfahren in Antidiskriminierungsfällen wie auch in Zivilverfahren im Allgemeinen in den EU-27 unterschiedliche Ursachen haben.<sup>66</sup>

Die Erkenntnisse der FRA lassen den Schluss zu, dass in acht untersuchten EU-Mitgliedstaaten die hohen Rechtskosten, die sich hauptsächlich aus Anwalts- und Gerichtskosten zusammensetzen, den Zugang zur Justiz einschränken.<sup>67</sup> Die im Rahmen der Forschungsarbeit befragten Rechtsanwälte betonten, dass die Kosten der Rechtsberatung eine große Rolle spielen,<sup>68</sup> und wiesen darauf hin, dass viele Beschwerdeführer nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügen, um die Kosten für Rechtsberatung oder Rechtsbeistand zu bestreiten.<sup>69</sup> Dies ist besonders in Fällen relevant, in denen die

<sup>61</sup> FRA (2011), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 48.

<sup>62</sup> *Ebd.*, S. 47.

<sup>63</sup> *Ebd.*

<sup>64</sup> Urteil vom 17. Dezember 1998, *Baustahlgewebe GmbH/Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, (C-195/95, Slg. 1998, I-08417), Urteil vom 29. März 2012, *Ufficio IVA di Piacenza/Belvedere Costruzioni Srl* (C-500/10, noch nicht veröffentlicht).

<sup>65</sup> FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 46.

<sup>66</sup> FRA (2011), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 50.

<sup>67</sup> *Ebd.*, S. 46 und S. 51, siehe auch FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 58.

<sup>68</sup> FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 50.

<sup>69</sup> *Ebd.*

Betroffenen beispielsweise aufgrund von Arbeitslosigkeit die erforderlichen Mittel nicht aufbringen können und es um einen geringen Streitwert geht. Die Analyse der einschlägigen Rechtsprechung dieser Mitgliedstaaten belegt, dass die Angst vor den anfallenden Kosten ein entscheidender Faktor sein kann, der beeinflusst, ob ein Diskriminierungsoffer rechtliche Ansprüche verfolgt, insbesondere angesichts des in der EU vorherrschenden Grundsatzes, dass die unterlegene Partei die Kosten der obsiegenden Partei zu tragen hat. Aus diesem Grund verfügen einige nationale Gerichte über einen gewissen Spielraum bei der Entscheidung, ob die Zahlung der Rechtskosten angeordnet wird. Abhängig von der finanziellen Lage der betroffenen Person und den wesentlichen Punkten des Streitfalls können sie entscheiden, eine Partei vollständig oder teilweise von der Zahlung der Rechtskosten zu befreien. Zusätzlich kann die Person andere Arten von Prozesskostenhilfen vom Staat erhalten, beispielsweise in Form der Benennung eines Anwalts zur Vertretung in Gerichtsverfahren.<sup>70</sup>

**Tabelle 1: Zahl der EGMR-Urteile des Jahres 2012, in denen Verstöße im Zusammenhang mit dem Recht auf ein faires Verfahren und eine angemessene Verfahrensdauer festgestellt wurden, nach EU-Mitgliedstaaten und Kroatien\***

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	HR	Insgesamt
EGMR-Urteile, in denen mindestens ein Verstoß festgestellt wurde**	10 (7)	6 (7)	58 (52)	0 (1)	10 (19)	11 (31)	0 (1)	2 (3)	52 (69)	8 (9)	2 (5)	19 (23)	24 (33)	2 (2)	36 (34)	7 (9)	1 (1)	10 (10)	1 (9)	5 (4)	56 (54)	22 (27)	70 (58)	4 (0)	20 (11)	21 (19)	10 (8)	19 (23)	486 (529)
Verstöße im Zusammenhang mit dem Recht auf ein faires Verfahren	0 (0)	1 (2)	8 (2)	0 (0)	2 (13)	1 (0)	0 (0)	1 (1)	1 (6)	3 (4)	0 (0)	3 (11)	0 (4)	0 (0)	3 (7)	2 (3)	0 (1)	1 (0)	0 (3)	2 (1)	1 (14)	5 (1)	13 (9)	0 (0)	0 (1)	1 (2)	0 (3)	2 (8)	50 (96)
Verstöße im Zusammenhang mit der Verfahrensdauer	3 (5)	1 (0)	17 (21)	0 (1)	0 (2)	0 (19)	0 (0)	0 (0)	35 (50)	1 (1)	0 (2)	0 (2)	9 (19)	2 (2)	16 (16)	1 (5)	1 (0)	2 (1)	0 (3)	0 (0)	6 (15)	17 (13)	10 (10)	0 (0)	13 (6)	11 (5)	1 (1)	5 (3)	151 (202)

Anmerkungen: \* Kroatien ist der EU am 1. Juli 2013 beigetreten; \*\* EGMR-Urteile, in denen mindestens ein Verstoß durch einen EU-Mitgliedstaat oder zwei EU-Mitgliedstaaten festgestellt wurde: Italien und Bulgarien (2012), Griechenland und Deutschland (2012). Die Zahl der Rechtssachen des Jahres 2011 ist jeweils in Klammern angegeben. Die fünf höchsten Werte sind jeweils blau hervorgehoben.

Quelle: Europarat/EGMR, Jahresbericht 2012, S. 152.

Die Prozesskostenhilfesysteme der meisten Mitgliedstaaten basieren auf staatlichen „Zuschüssen“ im Gegensatz zu einer vollständigen Übernahme der Kosten durch den Staat. Im ersten Fall müssen die Antragsteller einen Beitrag zu den Kosten leisten. Der Betrag eines solchen Zuschusses hängt in der Regel vom Einkommen der betroffenen Person ab. In einigen Ländern, z. B. in Irland, sieht das Gesetz einen Mindestpflichtbetrag vor, den eine Person entrichten muss, um Rechtsberatung zu erhalten.<sup>71</sup> Ungarn hat spezielle Fonds eingerichtet, aus denen die Kosten für den Rechtsbeistand für Roma bestritten werden.<sup>72</sup> Allerdings wiegt die Bereitstellung von Rechtsbeistand in den meisten Mitgliedstaaten nicht das erhebliche Risiko auf, dass die Streitkosten der gegnerischen Partei gezahlt werden müssen, wenn diese obsiegt.

<sup>70</sup> FRA (2011), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 51.

<sup>71</sup> FRA (2011), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 60.

<sup>72</sup> *Ebd.*, S. 61.

## Geringer Schadenersatz und unzureichender Rechtsbeistand

Nur selten gehen Schadenersatzleistungen im Zivilrecht über die Kompensation von Einkommensverlusten oder Auslagen hinaus und erfassen immaterielle Schäden. So entscheiden sich Opfer von Diskriminierung im Gesundheitswesen aufgrund der niedrigen Schadenersatzansprüche in Diskriminierungsfällen häufig für andere rechtliche Schritte wie beispielsweise Klagen wegen Behandlungsfehlern. Dies geht aus einer im Jahr 2013 veröffentlichten Studie der FRA hervor.<sup>73</sup>

Ein Beispiel für diese Tendenz bietet die Bemerkung eines Sachverständigen für Gesundheits-/Gleichbehandlungsrecht aus Italien: „Wir als Anwälte versuchen, direkt zum Punkt zu kommen und eine Lösung für die Situation des Mandanten zu finden. Insbesondere wenn es um Gesundheitsfragen geht und ein Behandlungsfehler, eine Fahrlässigkeit vorliegt und somit die Möglichkeit besteht, Schadenersatz aufgrund eines ärztlichen Fehlers einzuklagen, verlieren wir keine Zeit damit, zu beweisen, dass das Opfer auch schwarz, schwul usw. war, weil dies kaum einen Mehrwert brächte. [...] Ich würde das Diskriminierungsproblem nur dann ansprechen, wenn es unbedingt sein muss, aber niemals in einem ordentlichen Gerichtsverfahren.“<sup>74</sup>

Beide Richtlinien schreiben nicht nur wirksame und verhältnismäßige, sondern auch abschreckende Sanktionen vor. Wird den Opfern nur sehr geringer Schadenersatz zugebilligt, so ist dies mit zwei Botschaften verbunden: erstens, dass Diskriminierung mit milden sozialen und rechtlichen Sanktionen belegt wird, und zweitens, dass es kontraproduktiv ist, einen Rechtsanspruch gerichtlich geltend zu machen, da die Kosten den Schadenersatzanspruch deutlich übersteigen könnten. Folglich behindern diese Aspekte die Durchführung der Gleichbehandlungsrichtlinien und stehen im Widerspruch zu deren Wortlaut und Geist.

In Gesprächen mit Juristen kristallisierte sich eine ganze Reihe von Faktoren heraus, die gegen die Einleitung von Klagen wegen Mehrfachdiskriminierung sprechen: das so genannte „Konzept des Einzelgrundes“, dem die Gesetze oder Gerichte in vielen Ländern folgen,<sup>75</sup> die höhere „Beweislast“ zum Nachweis von mehr als einem Grund sowie die Schwierigkeit, in Fällen mit mehreren Diskriminierungsgründen eine Vergleichsperson zu finden. In Verbindung mit dem Umstand, dass für Fälle von Mehrfachdiskriminierung keine höheren Schadenersatzleistungen gewährt werden, halten diese Hindernisse Rechtsanwälte davon ab, derartige Fälle vor Gericht zu bringen. Generell würde die Gewährung höherer Schadenersatzleistungen in Fällen von Mehrfachdiskriminierung für Opfer und ihre Rechtsanwälte einen Anreiz darstellen, Klagen wegen Mehrfachdiskriminierung anzustrengen, und damit die Wirksamkeit der Antidiskriminierungsgesetze erhöhen.

Was den Rechtsbeistand betrifft, so ist daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten nach Maßgabe des EU-Gleichbehandlungsrechts verpflichtet sind, „Gleichbehandlungsstellen“ einzurichten. In einigen wenigen Mitgliedstaaten können Gleichbehandlungsstellen die Rechtsvertretung einzelner Bürger übernehmen, die ihre Ansprüche vor Gericht geltend machen wollen, beispielsweise in Ungarn und im Vereinigten Königreich.<sup>76</sup> In etwa einem Drittel der Mitgliedstaaten können Gleichbehandlungsstellen selbst Gerichtsverfahren

<sup>73</sup> FRA (2013), *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 86.

<sup>74</sup> *Ebd.*, S. 87.

<sup>75</sup> *Ebd.*, S. 79.

<sup>76</sup> FRA (2012), *Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Anwendung und Herausforderungen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 11; FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 50.

entweder im Namen des Opfers oder im eigenen Namen anstrengen, wobei allerdings in manchen Fällen die Zustimmung des Opfers erforderlich ist.<sup>77</sup> In Belgien, Ungarn und Irland können die Gleichbehandlungsstellen Klage erheben, wenn ein Diskriminierungsmuster vorliegt oder wenn es um Angelegenheiten von öffentlichem Interesse geht, um gegen potenziell weitverbreitete Diskriminierung vorzugehen, wenn es kein identifizierbares Opfer gibt.<sup>78</sup> Vertreter von Gleichbehandlungsstellen und anderen Einrichtungen, die sich mit der Gewährleistung der Gleichbehandlung befassen, bezeichneten die Unverbindlichkeit der Entscheidungen einiger Gleichbehandlungsstellen als einen zentralen Schwachpunkt des Justizsystems.<sup>79</sup> Einige Gleichbehandlungsstellen und NRO bieten offenbar Rechtsberatung für alle Bürger an, solange der betreffende Fall in ihrem Aufgabenbereich liegt. Im Rahmen der FRA-Studie nannten Vertreter von Gleichbehandlungsstellen in sechs der acht untersuchten EU-Mitgliedstaaten – Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Finnland, Italien und Vereinigtes Königreich – eine Reihe von Kriterien, die sie heranziehen, um zu entscheiden, ob sie einem Beschwerdeführer Rechtsberatung anbieten. Das wichtigste dieser Kriterien betraf die strategischen Klagen, in deren Rahmen Fälle von zentraler Bedeutung verfolgt werden, um Präzedenzfälle zu schaffen. In Belgien spielten zwei weitere Kriterien eine Rolle: Die mutmaßliche Diskriminierung sollte einen Bereich betreffen, in dem zu wenige Fälle gemeldet werden, und der Beschwerdeführer sollte zu einer unterrepräsentierten Gruppe gehören.<sup>80</sup> Die Gleichbehandlungsstellen berücksichtigten ferner die Glaubwürdigkeit des Falles, die Erfolgsaussichten, die Tragfähigkeit der Beweislage und die verfügbaren Ressourcen der jeweiligen Einrichtung.

## FRA-Stellungnahme

*Verschiedene Faktoren schränken den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen ein, wie die Ergebnisse von FRA-Studien zeigen. EU-Mitgliedstaaten sollten insofern erwägen, den Zugang zu Beschwerdeverfahren in Diskriminierungsfällen durch folgende Maßnahmen zu erweitern: den Aufgabenbereich jener Gleichbehandlungsstellen ausweiten, die derzeit nicht befugt sind, quasi-richterliche Funktionen wahrzunehmen; die Regelungen zur Klagebefugnis von NRO und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft lockern; die Finanzmittel für Freiwilligenorganisationen, die Opferhilfe leisten können, erhöhen. Da Opfer häufig zögern, eine Klage einzureichen, könnte es die Durchsetzung der Rechtsvorschriften erleichtern, wenn Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich Gleichbehandlungsstellen, das Recht erhielten, auch ohne die Zustimmung des Opfers oder ohne ein „identifizierbares Opfer“ vor Gericht zu klagen oder Untersuchungen durchzuführen.*

*Beschwerdeverfahren können ihre Funktion der Wiedergutmachung zugefügten Schadens und der Abschreckung der Täter nur in dem Maße erfüllen, in dem Streitbeilegungsstellen in der Lage sind, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu verhängen. Gewerkschaften haben betont, dass Sanktionen im Zusammenhang mit Diskriminierung im Beschäftigungsbereich kaum Wirkung auf die Täter haben, was Fragen hinsichtlich der Angemessenheit der verfügbaren Rechtsbehelfe aufwirft.*

<sup>77</sup> FRA (2012), *Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Anwendung und Herausforderungen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 11.

<sup>78</sup> FRA (2011), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 48.

<sup>79</sup> FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 46.

<sup>80</sup> Ebd., S. 51.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Gleichbehandlungsstellen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und andere einschlägige Einrichtungen zur Zusammenarbeit anregen, sofern diese Funktionen nicht bereits in ein und derselben Stelle vereint sind. Eine solche kohärente Struktur auf nationaler Ebene würde es ermöglichen, die übermäßig komplexen Verfahren zu umgehen, die den wirksamen Zugang zur Justiz erschweren.

## 4. Datenerhebung in den EU-Mitgliedstaaten

Nationale Behörden, politische und andere Entscheidungsträger auf EU-Ebene und die Zivilgesellschaft als Ganzes benötigen eine tragfähige, breite und robuste Wissensbasis über die aktuelle Lage und ihre Entwicklung. Eine in regelmäßigen Abständen wiederholte Datenerhebung kann Tendenzen im Zeitverlauf aufzeigen.

Für die Erarbeitung wirksamer Politiken zur Förderung der Gleichbehandlung und zur Bekämpfung von Diskriminierung ist eine Datenerhebung von besonders großer Bedeutung im Hinblick auf

- die Bereitstellung von Orientierungshilfe für politische und rechtliche Entwicklungen;
- die Beurteilung der Wirksamkeit nationaler Antidiskriminierungsgesetze;
- das Aufzeigen von Mustern, die auf Diskriminierung hindeuten;
- die Erarbeitung positiver Maßnahmen;
- die Überwachung der Situation in den einzelnen Ländern und der betrieblichen Praxis;
- die Beurteilung der Wirksamkeit der Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagnen der Mitgliedstaaten und Gleichbehandlungsstellen.

In den Präambeln beider Gleichbehandlungsrichtlinien wird ausdrücklich auf die Möglichkeit hingewiesen, „mittelbare Diskriminierung mit allen Mitteln, einschließlich statistischer Beweise, festzustellen“. Sowohl der EuGH als auch der EGMR haben bereits statistische Daten als Beweismittel akzeptiert, um eine Diskriminierungsvermutung zu begründen. In den Niederlanden und im Vereinigten Königreich ist die Verwendung statistischer Daten seit Langem an der Tagesordnung.<sup>81</sup> In den meisten Mitgliedstaaten ist diese Praxis jedoch weiterhin ungebräuchlich: Daten über Diskriminierung werden nicht zu statistischen Zwecken erhoben, die Diskriminierungsmuster offenbaren könnten.

Es steht ein breites Spektrum von Datenquellen zur Verfügung, die im Zusammenhang mit Antidiskriminierungsvorschriften herangezogen werden können, darunter offizielle statistische Quellen, Verwaltungsregister, Beschwerdedaten, wissenschaftliche Forschungsarbeiten sowie die Überwachung der Vielfalt am Arbeitsplatz. In der Praxis jedoch wird die Erhebung, Produktion, Analyse und Verbreitung offizieller Statistiken zum Zwecke der Bekämpfung der Diskriminierung von vielen irrtümlich als Verstoß gegen das in Richtlinie 95/46/EG verankerte Verbot der Verarbeitung besonderer oder sensibler<sup>82</sup> personenbezogener Daten betrachtet.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> FRA (2011), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 74 f.

<sup>82</sup> Siehe Artikel 8 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

<sup>83</sup> FRA (2012), *Gutachten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte betreffend das vorgeschlagene Reformpaket für den Datenschutz*, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_opinion\\_2-2012\\_data\\_protection\\_de.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_opinion_2-2012_data_protection_de.pdf), S. 26.

Eine weitere Form von Grundlagendaten zur Diskriminierung stellen offizielle Beschwerdedaten dar. Diese stammen beispielsweise aus förmlichen Beschwerden, die bei Polizei und Gerichten sowie bei Gleichbehandlungsstellen, die befugt sind, Beschwerden über Diskriminierungen zu untersuchen, eingereicht wurden. Die Forschungsarbeiten der FRA haben gezeigt, dass nur wenige Mitgliedstaaten Daten über die Zahl der Fälle ethnischer Diskriminierung oder der durch die Religion oder andere Gründe motivierten Hassdelikte, über die bei einem Gericht Beschwerde eingelegt wurde, erheben oder veröffentlichen. Sofern Daten über Fälle, in denen Diskriminierung eine Rolle spielt, erhoben werden, werden die Daten nicht immer nach dem Diskriminierungsgrund disaggregiert. Darüber hinaus ist die Zahl der Beschwerden über Diskriminierung in mehreren Mitgliedstaaten nach wie vor sehr niedrig. Dies gilt insbesondere für Fälle im Zusammenhang mit gerichtlich verhandelten Fällen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Dagegen führen Gleichbehandlungsstellen häufig Buch über die Zahl der bei ihnen eingegangenen Beschwerden. Auch hier verzeichneten einige Mitgliedstaaten jedoch nur sehr wenige Beschwerden. Die Gleichbehandlungsstellen in Estland, Luxemburg, Malta, Portugal, Rumänien, der Slowakischen Republik und Slowenien registrierten im Jahr 2008 jeweils weniger als 20 Beschwerden. Am anderen Ende der Skala rangiert die französische Gleichbehandlungsstelle, die im Jahr 2009 mehr als 3 009 Fälle verzeichnete.<sup>84</sup> Andere Gleichbehandlungsstellen erhielten in den Jahren 2008 oder 2009 mehrere Hundert Beschwerden, darunter in Belgien, Irland und Schweden. Selbst unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen sind diese Diskrepanzen signifikant.

Die Vielfalt der Ansätze für die Erhebung von Daten über Diskriminierungsfälle wird beispielsweise daran deutlich, wie Gleichbehandlungsstellen Fälle von Mehrfachdiskriminierung erfassen. Die im Jahr 2011 durchgeführten Forschungsarbeiten der FRA<sup>85</sup> zeigen, dass die Gleichbehandlungsstellen in sieben EU-Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien, Ungarn, Luxemburg, Portugal, Slowenien und Vereinigtes Königreich) Fälle, bei denen mehr als ein Diskriminierungsgrund vorliegt, in einer eigenen Kategorie erfassen, sodass gewisse Rückschlüsse auf die Zahl der Beschwerden wegen Mehrfachdiskriminierung gezogen werden können. Die Gleichbehandlungsstellen in Ungarn, Luxemburg, Slowenien und dem Vereinigten Königreich erheben spezifische Daten zur Mehrfachdiskriminierung, obwohl in ihren nationalen Rechtsvorschriften konkrete Bestimmungen zur Mehrfachdiskriminierung fehlen. In sechs weiteren EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Italien, Polen und Rumänien) erheben die Gleichbehandlungsstellen keine Daten zur Mehrfachdiskriminierung, obwohl es in diesen Mitgliedstaaten gesetzliche Bestimmungen zur Mehrfachdiskriminierung gibt. In Griechenland enthält das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinien zur Nichtdiskriminierung kein ausdrückliches Verbot der Mehrfachdiskriminierung. Dennoch werden Arbeitsinspektoren, welche die Anwendung dieses Gesetzes im Privatsektor überprüfen, dazu angehalten, Fälle von Mehrfachdiskriminierung zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund es offensichtlich, dass Beschwerdedaten kaum auf EU-Ebene vergleichbar sind. Darüber hinaus bilden Beschwerdedaten lediglich die „Spitze des Eisbergs“ und geben die tatsächliche Zahl der Diskriminierungsfälle vor Ort nicht in vollem

<sup>84</sup> FRA (2011), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010*, Jahresbericht, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 33 f.; Frankreich, Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung (*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité*, HALDE) (2009), *Annual Report*, S. 15, [http://halde.defenseurdesdroits.fr/IMG/pdf/Halde\\_annual\\_report\\_2009.pdf](http://halde.defenseurdesdroits.fr/IMG/pdf/Halde_annual_report_2009.pdf).

<sup>85</sup> FRA (2012), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011*, Jahresbericht 2011, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 127.



Umfang wieder. Schließlich fehlen auch nach der ethnischen Herkunft und anderen Schutzgründen wie Alter, sexuelle Ausrichtung oder Behinderung disaggregierte offizielle Statistiken. Wie die letzten Jahresberichte der FRA zeigen, ist es jedoch mittels unterschiedlicher Instrumente, wie beispielsweise Erhebungen unter Bevölkerungsminderheiten, Meinungsumfragen, qualitativer Forschungsverfahren und Diskriminierungstests, möglich, die realen Erfahrungen der Menschen in der Praxis zu untersuchen und zu vergleichen sowie das Ausmaß der Diskriminierung zu bemessen.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat die Möglichkeit einer Ausweitung der vorhandenen Bevölkerungsstudien und -erhebungen ins Auge gefasst, um konkret ethnische und nationale Minderheiten zu erfassen. Dies wäre ein bedeutsamer Fortschritt in den Bemühungen um die Erfassung, Ermittlung und Analyse diskriminierender Praktiken. Diskriminierungstests sind ein möglicher Ansatz für die Mitgliedstaaten, um Hindernisse beim Zugang der Angehörigen ethnischer Minderheiten zu Beschäftigung und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum zu ermitteln. Mehr als ein Drittel der Mitgliedstaaten gestattet derzeit „Diskriminierungstests“, sofern bestimmte Kriterien erfüllt sind, zum Zwecke der Untersuchung und des Nachweises von Diskriminierung (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Finnland, Frankreich, Ungarn, Lettland, Niederlande, Schweden und Vereinigtes Königreich).<sup>86</sup> Auf internationaler Ebene wird immer wieder unterstrichen, dass die Datenerhebung einen wichtigen Faktor für die Bekämpfung ethnischer Diskriminierung darstellt. Nach Maßgabe des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), dem alle Mitgliedstaaten als Vertragsparteien beigetreten sind, sind die Mitgliedstaaten gehalten, regelmäßig über die „demografische Zusammensetzung“ ihrer Bevölkerung Bericht zu erstatten und dabei „Daten über Rasse, Hautfarbe, Abstammung sowie nationale oder ethnische Herkunft“<sup>87</sup> bereitzustellen.

Ein weiteres Beispiel für eine internationale Bestimmung, die geeignet ist, Änderungen der Rechtsvorschriften über die Datenerhebung mit Blick auf weiter gefasste Antidiskriminierungszwecke anzustoßen, ist Artikel 31 des BRK. Dieser verlangt von den Vertragsparteien die Erhebung geeigneter Informationen für die Gestaltung von Antidiskriminierungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen. Diese statistischen Angaben und Forschungsdaten sind im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen zu erheben.<sup>88</sup>

Unter bestimmten Voraussetzungen ist es zulässig, sensible Daten zu Antidiskriminierungszwecken zu erheben. Der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission für eine Datenschutz-Grundverordnung, KOM(2012) 11 endgültig, schlägt eine neue Ausnahmeregelung vor, welche die Erhebung sensibler Daten gestattet, wenn diese

<sup>86</sup> FRA (2012), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 75.

<sup>87</sup> Siehe CERD (1999), *General Recommendation XXIV: Reporting of persons belonging to different races, national/ethnic groups, or indigenous peoples* (Art. 1).

<sup>88</sup> Bislang wurde die BRK von 23 EU-Mitgliedstaaten und der EU ratifiziert. Artikel 31 BRK lautet: „1. Die Vertragsstaaten verpflichten sich zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen. Das Verfahren zur Sammlung und Aufbewahrung dieser Informationen muss a) mit den gesetzlichen Schutzvorschriften, einschließlich der Rechtsvorschriften über den Datenschutz, zur Sicherung der Vertraulichkeit und der Achtung der Privatsphäre von Menschen mit Behinderungen im Einklang stehen; b) mit den international anerkannten Normen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und den ethischen Grundsätzen für die Sammlung und Nutzung statistischer Daten im Einklang stehen. 2. Die im Einklang mit diesem Artikel gesammelten Informationen werden, soweit angebracht, aufgeschlüsselt und dazu verwendet, die Umsetzung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen durch die Vertragsstaaten zu beurteilen und die Hindernisse, denen sich Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer Rechte gegenübersehen, zu ermitteln und anzugehen.“

„vorbehaltlich der Bedingungen und Garantien des Artikels 83 für historische oder statistische Zwecke oder zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung erforderlich“<sup>89</sup> sind. Wie im Gutachten der FRA zum Datenschutzpaket festgestellt, wäre es ratsam, den Umgang mit sensiblen Datenkategorien im Rahmen der Datenerhebung zu Antidiskriminierungszwecken zu klären. In den betreffenden Vorschriften könnte ausdrücklich festgelegt werden, dass die Erhebung sensibler Daten für die Zwecke der Bekämpfung der Diskriminierung aus den in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union genannten Gründen gestattet ist.<sup>90</sup>

## FRA-Stellungnahme

*Ohne die Erhebung aufgeschlüsselter Daten ist es schwierig, politische Maßnahmen zur Vermeidung von Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung zu gestalten. Dies hat die FRA bereits wiederholt unterstrichen. Der Mangel an aufgeschlüsselten Daten erschwert es, Probleme zu ermitteln und den Erfolg einzelner Schritte zur Bekämpfung der Diskriminierung zu messen. Eine systematische Datenerhebung der EU-Mitgliedstaaten würde es der EU erleichtern, ihre Verpflichtung nach Artikel 10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu erfüllen, Diskriminierung bei der „Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen“ zu bekämpfen. Auch die Schaffung gemeinsamer, EU-weiter Indikatoren würde erheblich einfacher. Derartige Daten werden zudem häufig für die Beweisführung bei Beschwerden über indirekte Diskriminierung benötigt.*

*So zeigt das Eurobarometer Spezial 263 zu Diskriminierung in der Europäischen Union, dass „[i]m Durchschnitt [...] eine hohe Bereitschaft [...] in der europäischen Öffentlichkeit [besteht], persönliche Informationen auf anonymer Basis bei einer Befragung mitzuteilen, um Diskriminierung zu bekämpfen“<sup>91</sup>. Wie aus der FRA-Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS) hervorgeht, trifft dies auch auf Personen zu, die selbst Minderheiten angehören. Von den 23 500 befragten Angehörigen von Zuwanderergruppen oder ethnischen Minderheiten erklärten sich 65 % bereit, im Rahmen einer Bevölkerungsstudie auf anonymer Basis Angaben zu ihrer ethnischen Herkunft zu machen, wenn dies zur Bekämpfung von Diskriminierung beitragen könnte.<sup>92</sup>*

*Vor diesem Hintergrund scheint es sowohl zeitgerecht als auch durchführbar, dass die Mitgliedstaaten geeignete Informationen erheben, die zur Formulierung politischer*

<sup>89</sup> Europäische Kommission (2012), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), KOM(2012) 11 endgültig, Brüssel, 25. Januar 2012 (im Folgenden: Verordnungsentwurf). Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe i des Verordnungsentwurfs. Artikel 83 des Verordnungsentwurfs regelt die Datenverarbeitung zu historischen oder statistischen Zwecken sowie zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung.

<sup>90</sup> Siehe FRA (2012), *Gutachten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte betreffend das vorgeschlagene Reformpaket für den Datenschutz*, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_opinion\\_2-2012\\_data\\_protection\\_de.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_opinion_2-2012_data_protection_de.pdf); siehe auch Artikel 6 des Entwurfs des überarbeiteten Übereinkommens 108. Siehe beratender Ausschuss für die Überarbeitung des Übereinkommens 108, S. 14.

<sup>91</sup> Drei Viertel der EU-Bürger wären bereit, persönliche Angaben zu ihrer ethnischen Herkunft (75 %) und ihrer Religion oder Weltanschauung (74 %) zu machen. Die Bereitschaft, Auskunft über die eigene sexuelle Ausrichtung (65 %) oder gesundheitliche Situation (71 %) zu geben, ist etwas weniger weit verbreitet. Siehe Europäische Kommission (2007), *Eurobarometer Spezial 263, Diskriminierung in der Europäischen Union*, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_263\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_de.pdf), S. 28.

<sup>92</sup> FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2011), *Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS). Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen), S. 299.

*Antidiskriminierungsmaßnahmen herangezogen werden können. Dies entspräche den geltenden internationalen Normen, wie sie beispielsweise im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) und im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) verankert sind. In den EU-Datenschutzvorschriften, über die derzeit verhandelt wird, könnte der Umgang mit sensiblen Datenkategorien im Rahmen der Datenerhebung zu Antidiskriminierungszwecken geklärt werden. Zudem könnte ausdrücklich festgelegt werden, dass die Erhebung sensibler Daten zum Zweck der Bekämpfung der Diskriminierung aus den in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union genannten Gründen gestattet ist.*

## 5. Der gegenwärtige Besitzstand als reiner Mindeststandard

In den Gleichbehandlungsrichtlinien werden EU-weite Standards für die Gewährleistung der Gleichbehandlung festgelegt, wobei es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, über diese Anforderungen hinauszugehen. In der Folge entwickelte sich ein recht vielfältiges Bild nationaler Rechtsvorschriften, wobei allerdings die meisten EU-Mitgliedstaaten über die im EU-Recht vorgeschriebenen Verpflichtungen hinausgehen. Die von der FRA erhobenen Evidenzdaten zeigen, dass sich die auf nationaler Ebene festgelegten rechtlichen Standards und Verpflichtungen in einem kontinuierlichen Wandel befinden, sodass ein positives Umfeld entstanden ist, in dem erörtert werden kann, wie EU-weit einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen werden können, welche auch die in einigen Mitgliedstaaten bereits verabschiedeten wegweisenden Lösungen umfassen.

So können die EU-Mitgliedstaaten z. B. weitere Schutzgründe in ihre nationalen Gleichbehandlungsvorschriften aufnehmen. Während beispielsweise die Gleichbehandlungsrichtlinien lediglich die Schutzgründe Rasse, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Alter und sexuelle Ausrichtung zum Gegenstand haben, bestimmt Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ein weiter reichendes Verbot von „Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“. Zudem können die Mitgliedstaaten nicht nur zusätzliche Schutzgründe aufnehmen, sondern auch die Schutzbereiche über die in den Gleichbehandlungsrichtlinien abgedeckten Bereiche hinaus ausweiten. Es besteht beispielsweise ein großer Handlungsspielraum bezüglich der Ausweitung des Diskriminierungsschutzes über den Anwendungsbereich der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf hinaus, die Diskriminierung lediglich im Beschäftigungsbereich verbietet. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten auch den ihnen in den Richtlinien eingeräumten Ermessensspielraum nutzen, um „zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen“ zu beschließen, „mit denen Benachteiligungen wegen eines [...] Diskriminierungsgrunds verhindert oder ausgeglichen werden“<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> Siehe beispielsweise: Artikel 7 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2.12.2000,

Schlussendlich können die EU-Mitgliedstaaten beschließen, ihre rechtlichen und politischen Instrumente zu straffen und zu koordinieren, um ihr Vorgehen gegen Diskriminierung effektiver zu gestalten. Dies erfolgt häufig in Form von Strategien, Fahrplänen oder Aktionsplänen.

## Schutzgründe

Zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehen zahlreiche Unterschiede hinsichtlich der für die verschiedenen Schutzgründe gewährten Schutzniveaus. Einige Mitgliedstaaten gehen über die Anforderungen der geltenden EU-Rechtsvorschriften hinaus und befördern damit tendenziell einen erweiterten Schutzzumfang. Beispielsweise untersuchte die FRA im Jahr 2010 die Situation auf nationaler Ebene und stellte fest, dass zwölf Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften die Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität ausdrücklich verbieten, sei es als eigenständiger Schutzgrund oder als eine Form der Geschlechterdiskriminierung (Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Frankreich, Ungarn, Irland, Niederlande, Schweden, Slowakei und Vereinigtes Königreich). Wie aus einer von der FRA im Jahr 2008 durchgeführten vergleichenden rechtlichen Analyse hervorgeht, hatten die Tschechische Republik, Schweden und das Vereinigte Königreich nur zwei Jahre zuvor noch nicht zu dieser Gruppe gezählt.

Inzwischen bieten viele EU-Mitgliedstaaten in allen von der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse abgedeckten Lebensbereichen ein erhöhtes Schutzniveau.<sup>94</sup> In diesen Mitgliedstaaten ist Diskriminierung nicht nur aus den in der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf genannten Schutzgründen verboten, sondern in einigen Fällen auch aus weiteren Gründen, wie sie in Artikel 21 der Charta der Grundrechte aufgeführt sind.

Was die in Artikel 21 genannten Schutzgründe betrifft, so verbieten die Mitgliedstaaten in ihren Rechtsvorschriften am häufigsten die Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts. Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten verbietet die Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts in allen von der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse abgedeckten Bereichen. Mehr als ein Drittel der Mitgliedstaaten verbietet die Diskriminierung aus Gründen der politischen oder sonstigen Anschauung in allen von der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse abgedeckten Bereichen. Eine große Gruppe von Mitgliedstaaten verbietet die Diskriminierung wegen der sozialen Herkunft, der Geburt, der genetischen Merkmale und des Vermögens. Darüber hinaus bieten viele Mitgliedstaaten Schutz vor Diskriminierung aus solchen zusätzlichen Gründen nicht in allen von der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse erfassten Bereichen, sondern in ausgewählten Bereichen außerhalb von Beschäftigung und Beruf wie beispielsweise im Bildungswesen.

Zudem decken die Antidiskriminierungsgesetze der meisten Mitgliedstaaten sogar einige Gründe ab, die in Artikel 21 der Charta der Grundrechte nicht ausdrücklich genannt sind. Zu diesen Schutzgründen zählen der Personen-/Familienstand, eine Schwangerschaft sowie Mutter- oder Vaterschaft, der gegenwärtige oder künftige Gesundheitsstatus (oder andere Gesundheitsmerkmale, einschließlich HIV-Infektion), die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder einem Arbeitgeberverband, die Geschlechtsidentität oder sogar weit gefasste Kategorien wie sozialer Status oder persönliche Umstände.

---

S. 16, und Artikel 5 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.8.2000, S. 22.

<sup>94</sup> Der FRA durch ihre nationalen Verbindungsbeamten (August 2013) übermittelte Informationen.

Die Forschungsarbeiten der FRA zur Mehrfachdiskriminierung<sup>95</sup> belegen, dass diese in sieben EU-Mitgliedstaaten durch die nationalen Rechtsvorschriften abgedeckt ist, nämlich in Österreich, Bulgarien, Kroatien, Deutschland, Griechenland, Italien und Rumänien. Allerdings ist in den Gesetzestexten in aller Regel nur von einer „doppelten“ Diskriminierung die Rede, sodass statt „mehrfacher“ nur zwei Gründe abgedeckt sind. Insofern ist die Lage in den EU-Mitgliedstaaten nach wie vor sehr uneinheitlich. Zudem belegen die Daten der FRA einen Mangel an Klarheit und Sicherheit hinsichtlich der Anwendung der vorhandenen Standards und Definitionen auf nationaler Ebene. In Österreich (per Gesetz) und Deutschland (durch amtliche Richtlinien) sind Gerichte und Gleichbehandlungsstellen gehalten, Opfern höhere Entschädigungen zuzusprechen, wenn sie aus mehreren Gründen diskriminiert wurden.

## Abgedeckte Bereiche

Wie bereits oben angemerkt, haben Sachverständige den geltenden EU-Rechtsrahmen zum Diskriminierungsverbot dafür kritisiert, dass darin eine „Hierarchie“ von Schutzgründen geschaffen wird, indem die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse die ethnische Diskriminierung in den unterschiedlichsten Bereichen verbietet, die weit über Beschäftigung und Beruf hinausgehen, während die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf Diskriminierung zwar aus verschiedenen Gründen verbietet, jedoch ausschließlich im Beschäftigungsbereich. Diese Asymmetrie würde durch die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene horizontale Richtlinie teilweise behoben.<sup>96</sup> Zwar wurde über diesen legislativen Vorschlag bislang im Rat noch kein Konsens erzielt, jedoch gehen bereits jetzt mehrere EU-Mitgliedstaaten über die in den geltenden Richtlinien verankerten Standards hinaus.

Bereits im Jahr 2010 stellte die FRA im Rahmen einer Studie fest, dass das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung in zehn Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Rumänien, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien und Vereinigtes Königreich) für alle in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse aufgeführten Bereiche gilt. In acht weiteren Mitgliedstaaten (Österreich, Finnland, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg und Niederlande) decken die Vorschriften zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der sexuellen Ausrichtung einige der in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse erfassten Bereiche ab. Die FRA hat festgestellt, dass in nur neun Mitgliedstaaten (Zypern, Dänemark, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Polen und Portugal) nach wie vor die Gründehierarchie herrscht, nach der Rasse und ethnische Herkunft in mehr Bereichen Schutzgründe darstellen als die in der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf abgedeckten Gründe.<sup>97</sup> Im Hinblick auf Behinderungen zeigt eine Studie der FRA über den rechtlichen Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch das Antidiskriminierungsrecht aus dem Jahr 2011 beispielsweise, dass die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen in einigen Mitgliedstaaten über den Beschäftigungsbereich ausgeweitet wurde (Belgien, Bulgarien,

<sup>95</sup> FRA (2013), *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2013), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, Jahresbericht 2012, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>96</sup> Europäische Kommission (2008), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, KOM(2008) 426 endgültig, Brüssel, 2. Juli 2008.

<sup>97</sup> FRA (2010), *Homophobie, Transphobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Kroatien, Tschechische Republik, Irland, Niederlande, Spanien und Vereinigtes Königreich).<sup>98</sup> Diese Studie der FRA ergab ferner, dass einige EU-Mitgliedstaaten, darunter Österreich, Bulgarien und die Niederlande, ihren Diskriminierungsbegriff erweitert haben, sodass das Versäumnis, angemessene Vorkehrungen zu treffen, entsprechend der BRK bereits selbst eine Form der Diskriminierung darstellt.

Mehrere Mitgliedstaaten haben also bereits Elemente der vorgeschlagenen „horizontalen“ Richtlinie in ihren nationalen Rechtsrahmen umgesetzt. Jüngste Daten belegen ähnliche Tendenzen im Hinblick auf die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes über den Beschäftigungsbereich hinaus. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten verbietet Diskriminierung aus allen in der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf genannten Schutzgründen nicht nur im Beschäftigungsbereich, sondern in allen von der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse abgedeckten Bereichen und hat somit eine Angleichung des Schutzniveaus im Hinblick auf vier Schutzgründe und fünf Lebensbereiche vorgenommen. Einige Mitgliedstaaten erfassen in ihren Rechtsvorschriften gezielt einige, aber nicht alle der von der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse abgedeckten Bereiche: So ist beispielsweise in einigen Mitgliedstaaten der Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Religion oder einer Behinderung auf das Bildungswesen beschränkt. Andere Mitgliedstaaten wiederum bieten ein Schutzniveau, das über die von der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse abgedeckten Bereiche hinausgeht, indem sie einige Formen der Diskriminierung beispielsweise in den folgenden Bereichen verbieten: Wehrdienst, Mitgliedschaft und aktive Betätigung in Gewerkschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft, politischen Parteien und anderen Organisationen, kulturelles und künstlerisches Schaffen, Zugang zu und Nutzung von Medien und Dienstleistungen der Informationsgesellschaft, Zugang zu und Nutzung von öffentlichen Plätzen.

## Instrumente für die Realisierung der Gleichbehandlung in der Praxis

Für die Förderung der Gleichbehandlung in der Praxis steht den EU-Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung. Im Vereinigten Königreich beispielsweise hat die „Gleichbehandlungspflicht des öffentlichen Sektors“ die Ausmerzung der Diskriminierung, die Verbesserung der Chancengleichheit und die Förderung guter zwischenmenschlicher Beziehungen zum Ziel. Danach müssen Behörden und private Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, für Gleichbehandlung sorgen, indem sie Benachteiligungen abschaffen, den Bedürfnissen von Menschen mit geschützten Merkmalen Rechnung tragen<sup>99</sup> und die Angehörigen geschützter Gruppen zur Teilhabe am öffentlichen Leben ermutigen.<sup>100</sup> Andere Instrumente, wie beispielsweise die aus den Rechtsvorschriften der EU zur Bekämpfung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen erwachsende Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, zielen darauf ab, die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sicherzustellen und mittelbare Diskriminierung abzustellen oder zu vermeiden. In einigen Ländern, wie beispielsweise in Schweden, sind sogar private Akteure (Arbeitgeber) verpflichtet, die Gleichbehandlung zu fördern, indem sie auf Branchen- oder Unternehmensebene Gleichbehandlungspläne

<sup>98</sup> FRA (2011), *Der rechtliche Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch das Antidiskriminierungsrecht*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>99</sup> Diese Schutzmerkmale sind: Alter, Behinderung, Schwangerschaft und Mutterschaft, Religion oder Weltanschauung, Rasse, Geschlecht, sexuelle Ausrichtung, Geschlechtsumwandlung, Ehe und Lebenspartnerschaft.

<sup>100</sup> Siehe Artikel 149 des Equality Act 2010. Die *Equality and Human Rights Commission* ist zuständig für die Überwachung und Durchsetzung der Gleichbehandlungspflicht.

verabschieden und für eine Datenerhebung und Überwachung der Situation am Arbeitsplatz sorgen. Schließlich stellen spezifische Maßnahmen, bekannt als „positive Maßnahmen“, Instrumente dar, um Benachteiligung zu mildern, Unterrepräsentation auszugleichen und den spezifischen Bedürfnissen bestimmter Bevölkerungsgruppen in der Gesellschaft zu entsprechen. Beispiele für solche Maßnahmen sind unter anderem gezielte Schulungsprogramme, Gesundheitsdienste und Kampagnen sowie Quoten.

Das internationale Recht gestattet und verlangt zuweilen sogar „zeitweilige Sondermaßnahmen“, die auch Kombinationen der oben genannten Beispiele umfassen können.<sup>101</sup> Beispielsweise unterstrich der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), dass „das Konzept der Sondermaßnahmen auf dem Grundsatz beruht, dass Gesetze, Politiken und Verfahrensweisen, die verabschiedet und durchgeführt werden, um den aus dem Übereinkommen erwachsenden Verpflichtungen nachzukommen, sofern dies die Umstände erfordern, durch die Ergreifung zeitweiliger Sondermaßnahmen ergänzt werden müssen, um sicherzustellen, dass benachteiligte Gruppen in den vollständigen und gleichberechtigten Genuss von Menschenrechten und Grundfreiheiten kommen“<sup>102</sup>. Diesbezüglich haben die UN-Vertragsorgane unterstrichen, dass die Anwendung solcher Maßnahmen nicht über das Maß hinausgehen darf, das zur Erreichung der Beseitigung von Ungleichbehandlungen unbedingt notwendig ist.<sup>103</sup>

Die Ergreifung positiver Maßnahmen steht im EU-Recht in aller Regel im Zusammenhang mit der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, wo sie seit dem Inkrafttreten der ersten Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Beschäftigung und Beruf zulässig sind.<sup>104</sup> Diese Maßnahmen fanden anschließend auch Eingang in das Primärrecht, und zwar sowohl in die Verträge (siehe beispielsweise Artikel 157 AEUV, vormals Artikel 141 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) als auch in die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 23). Zudem ist die Beibehaltung oder Einführung positiver Maßnahmen gemäß Artikel 5 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und Artikel 7 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ausdrücklich gestattet. Im Einklang mit seiner ständigen Rechtsprechung befand der EuGH im Zusammenhang mit Quotensystemen, dass im Sinne der Wahrung des Grundsatzes der Gleichbehandlung vor dem Gesetz eine Beurteilung von Fall zu Fall erfolgen sollte, ohne dabei Bewerbern aus Minderheitengruppen automatischen und bedingungslosen Vorrang zu gewähren.<sup>105</sup>

<sup>101</sup> Siehe beispielsweise (nachgedruckt in UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9, Bd. II, 27. Mai 2008) UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, *General Comment 13: The Right to Education*, UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, *General Recommendation No. 25: Art. 4, para. 1, of the Convention (temporary special measures)*, Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, *General Comment No. 18: Non-Discrimination*, UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, *General Recommendation 30 on Discrimination against Non-Citizens*.

<sup>102</sup> UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (2009), *General Recommendation No. 32: The Meaning and Scope of Special Measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, UN Doc. CERD/C/GC/32, 24. September 2009.

<sup>103</sup> *Ebd.* Randnummer 21 bis 26. UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, *General Comment No. 25*, Randnr. 22.

<sup>104</sup> Siehe beispielsweise: Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, ABl. L 39 vom 14.2.1976, S. 40.

<sup>105</sup> Die Rechtsprechung betrifft insbesondere die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, kann jedoch analog auch auf andere Schutzgründe übertragen werden: Urteil vom 17. Oktober 1995, *Eckhard Kalanke/Freie Hansestadt Bremen* (C-450/93, Slg. 1995, I-03051), Urteil vom 11. November 1997, *Hellmut Marschall/Land*

Im Hinblick auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurde mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf der Begriff der angemessenen Vorkehrungen eingeführt. Das bedeutet, dass der Arbeitgeber die geeigneten und im konkreten Fall erforderlichen Maßnahmen ergreift, um Menschen mit Behinderung den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen (Artikel 5 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen gilt nicht, wenn diese Maßnahmen den Arbeitgeber unverhältnismäßig belasten würden.

Den Untersuchungen der FRA zufolge werden im Beschäftigungsbereich solche Präventions- oder Fördermaßnahmen in zahlreichen Mitgliedstaaten im Rahmen der Strategien und Verfahrensweisen von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften angewandt. In Belgien, Finnland, Ungarn, Schweden und dem Vereinigten Königreich besteht sowohl für öffentliche als auch für private Einrichtungen eine gesetzliche Verpflichtung zur Ergreifung vielfältiger Maßnahmen, zu denen u. a. die Bewertung und Überwachung der Auswirkungen der Rassengleichbehandlungspolitik, die Änderung von Verfahrensweisen, die der Gleichbehandlung im Wege stehen, die Aufstellung von Gleichbehandlungsplänen, die Einführung von Maßnahmen zur proportionalen Widerspiegelung der ethnischen Vielfalt in der Belegschaft oder die Einführung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Erleichterung der Teilhabe der Angehörigen von Minderheiten gehören. Analog dazu sind auch bei den Sozialpartnern zahlreiche Initiativen zu verzeichnen, wie z. B. das Angebot von zusätzlichen Ausbildungsmaßnahmen oder Sprachunterricht für Arbeitnehmer, die ethnischen Minderheiten angehören, gezielte Personaleinstellungskampagnen, die Überprüfung der ethnischen Zusammensetzung der Belegschaften, die Änderung der Stellenbesetzungskriterien zur stärkeren Betonung allgemeiner Kompetenzen anstelle formaler Qualifikationen, die Durchführung von Schulungen und die Einführung von Verhaltenskodizes zur Förderung der Vielfalt bei den Arbeitgebern sowie die Vergabe von Auszeichnungen für bewährte Verfahrensweisen im Bereich der Gleichbehandlung.<sup>106</sup> Darüber hinaus können mittels nationaler Maßnahmen Vorkehrungen im Sinne der Vielfalt getroffen werden, um Situationen zu vermeiden, in denen bestimmte Normen zu einer mittelbaren Diskriminierung führen könnten. Dies könnte etwa die Gewährung abweichender Regelungen hinsichtlich Ruhetagen, Kleidervorschriften, Mahlzeiten oder Arbeitszeiten umfassen, die der unterschiedlichen ethnischen Herkunft von Arbeitnehmern gerecht werden.

Neben ihren Forschungsarbeiten zur Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf hat die FRA auch Untersuchungen zur Lage der Roma in der EU durchgeführt. Die EU-Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung von Roma ergriffen. Wie die Untersuchung der FRA ergab, zählen hierzu Wohnungsbauprojekte, die mit berufsbildenden oder anderen Ausbildungsmaßnahmen zusammengefasst werden,<sup>107</sup> sowie spezifischere Programme, wie beispielsweise Personaleinstellungskampagnen, die gezielt auf Angehörige von Minderheiten ausgerichtet sind. In einigen Mitgliedstaaten

---

*Nordrhein-Westfalen (C-409/95, Slg. 1997, I-06363), Urteil vom 6. Juli 2000, Katarina Abrahamsson und Leif Anderson/Elisabet Fogelqvist (C-407/98, Slg. 2000, I-05539).*

<sup>106</sup> FRA (2010), *Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschiede der Rasse – Ansichten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber in der Europäischen Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 62-68.

<sup>107</sup> FRA (2009), *Case Study: Traveller Participation in decision making on housing issues, Ireland*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, FRA (2009), *Case Study: A model of Traveller needs assessment, United Kingdom*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.



wurden auch allgemeine Strategien zur Eindämmung der Segregation entwickelt.<sup>108</sup> Mehrere Mitgliedstaaten haben bewährte Verfahren eingeführt, in denen Verbesserungen hinsichtlich der Wohnverhältnisse mit Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikationen, des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen und zur Unterstützung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.<sup>109</sup> Die Europäische Kommission hat darauf hingewiesen, dass der Europäische Sozialfonds und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung für Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse insbesondere der Roma in Anspruch genommen werden können.<sup>110</sup> So betonte die Europäische Kommission, alle Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Integration der Roma in die Partnerschaftsvereinbarungen für die Inanspruchnahme der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds aufgenommen wird.<sup>111</sup> Die Kommission hat vorgeschlagen, für die Fonds zum einen eine Reihe allgemeiner Ex-ante-Konditionalitäten unter anderem im Hinblick auf Nichtdiskriminierung, Gleichstellung von Männern und Frauen sowie Behinderungen und zum anderen thematische Ex-ante-Konditionalitäten unter anderem im Hinblick auf die ausdrückliche „Integration marginalisierter Gemeinschaften wie etwa der Roma“ einzuführen.<sup>112</sup>

Im Bildungsbereich haben die EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen wie beispielsweise interkulturelle Fortbildungen für Lehrkräfte sowie die Ausbildung von Roma zu pädagogischen Assistenten ergriffen, um die Integration von Roma zu fördern.<sup>113</sup> Welche Instrumente auch immer gewählt werden – in jedem Fall ist es wichtig, eine Überprüfung der praktischen Auswirkungen einzuplanen, unter anderem durch die Erhebung einschlägiger Daten, um festzustellen, in welchem Maße diese Instrumente den Erwartungen entsprechen.

## Politische Strategien und Aktionspläne

Nach Maßgabe beider Gleichbehandlungsrichtlinien ergreifen die EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen „zur Förderung des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit dem Ziel, die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes [...] voranzubringen“ (Artikel 11 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf). Dies soll erfolgen „durch Überwachung der betrieblichen Praxis, durch Tarifverträge, Verhaltenskodizes, Forschungsarbeiten oder durch einen Austausch von Erfahrungen und bewährten Lösungen“. In dieser Funktion könnten die nationalen Behörden als Wegbereiter

<sup>108</sup> FRA (2009), *Wohnverhältnisse von Roma und Travellern in der Europäischen Union: Vergleichender Bericht*, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/703-ROMA\\_HOUSING\\_COMPARATIVE-final\\_DE.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/703-ROMA_HOUSING_COMPARATIVE-final_DE.pdf).

<sup>109</sup> Siehe FRA (2009), *Case Study: A model of Traveller needs assessment, United Kingdom*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, FRA (2009), *Case Study: Combating Roma residential segregation, Hungary*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, FRA (2009), *Case Study: Improving Roma housing and eliminating slums, Spain*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>110</sup> Europäische Kommission, *Roma im Europäischen Sozialfonds 2007-2013*, <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=150&langId=de>.

<sup>111</sup> Europäische Kommission (2013), COM (2013) 454 endgültig, 26. Juni 2013, S. 7.

<sup>112</sup> Europäische Kommission (2013), COM (2013) 246 endgültig, 22. April 2013, S. 171.

<sup>113</sup> Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) (2004), *Migrants, Minorities and Education: Documenting discrimination and integration in 15 Member States of the European Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, EUMC (2006), *Roma and Travellers in public education: An overview of the situation in the EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, FRA (2011), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010*, Jahresbericht, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

für Prozesse und Vorgehensweisen angesehen werden, die primär in die Zuständigkeit privater Akteure fallen.

Die Richtlinien verlangen jedoch auch, dass die Mitgliedstaaten „die erforderlichen Maßnahmen“ treffen, um die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu gewährleisten. Dies impliziert beispielsweise die Pflicht, dafür zu sorgen, dass „sämtliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz zuwiderlaufen, aufgehoben werden“ (Artikel 14 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und Artikel 16 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf).

Einige Mitgliedstaaten haben Instrumente verabschiedet, die darauf abzielen, eine Überprüfung vorhandener und neuer Gesetze sowie Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Hinblick auf die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sicherzustellen. Diese Instrumente haben die Form von Strategien, Aktionsplänen, Fahrplänen oder Ähnlichem und können weitere politische Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Planung, Überwachung und Koordinierung von Finanzmitteln umfassen.

In den Niederlanden beispielsweise stützt man sich seit jeher auf Aktionspläne, um die Arbeiten zur Förderung von LGBT-Rechten abzustimmen. Im jüngsten dieser Aktionspläne mit dem Titel *LGBT and Gender Equality Policy Plan 2011–2015*<sup>114</sup> legt die Regierung fest, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um das Ziel der Emanzipation von Mädchen und Frauen sowie LGBT zu erreichen. In einem ähnlichen Sinne hat die französische Regierung im Jahr 2012 ein Aktionsprogramm der Regierung gegen Gewalt und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität (*Programme d'actions gouvernemental contre les violences et les discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre*) verabschiedet.<sup>115</sup>

Vergleichbare Entwicklungen haben sich auf EU-Ebene in den Zuständigkeits- und Aktionsbereichen der EU vollzogen. Zu den diesbezüglichen Beispielen zählen die oben genannte Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen, die Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern und die EU-Agenda für die Rechte des Kindes. Um die Gleichbehandlung von Roma voranzutreiben, hat die Europäische Kommission im April 2011 einen EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020<sup>116</sup> verabschiedet, den der Europäische Rat im Juni 2011 gebilligt hat. Im Juni 2013 legte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten<sup>117</sup> vor. Diese neuen Verfahren der Zusammenarbeit könnten auf die politischen Strategien bezüglich anderer Schutzgründe ausgeweitet werden. Im Hinblick auf LGBT hat das Europäische Parlament die Europäische Kommission aufgefordert, umgehend einen EU-Fahrplan für die

<sup>114</sup> Niederländische Regierung (2012), *LGBT and gender equality policy plan of the Netherlands 2011–2015*, [www.government.nl/documents-and-publications/leaflets/2012/01/10/lgbt-and-gender-equality-policy-plan-of-the-netherlands-2011-2015.html](http://www.government.nl/documents-and-publications/leaflets/2012/01/10/lgbt-and-gender-equality-policy-plan-of-the-netherlands-2011-2015.html).

<sup>115</sup> Französische Regierung (2012), *Programme d'actions gouvernemental contre les violences et les discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre*, [www.gouvernement.fr/gouvernement/en-direct-des-ministeres/programme-d-actions-gouvernemental-contre-les-violences-et-les](http://www.gouvernement.fr/gouvernement/en-direct-des-ministeres/programme-d-actions-gouvernemental-contre-les-violences-et-les).

<sup>116</sup> Europäische Kommission (2011), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020*, KOM(2011) 173 endgültig, Brüssel, 5. April 2011.

<sup>117</sup> Europäische Kommission (2013), *Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten*, COM(2013) 460 endgültig, Brüssel, 26. Juni 2013.

Gleichbehandlung ungeachtet der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität vorzulegen, der im Jahr 2014 angenommen werden sollte.<sup>118</sup>

## Abbau der Asymmetrie der Schutzniveaus

Die Gleichbehandlungsrichtlinien gestatten es den Mitgliedstaaten, positive Maßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. So besagt die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse beispielsweise: „Der Gleichbehandlungsgrundsatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen.“<sup>119</sup>

Demnach ist es den Mitgliedstaaten erlaubt, Probleme im Zusammenhang mit struktureller Diskriminierung in Angriff zu nehmen und Verstöße gegen das Antidiskriminierungsrecht auszuschließen. Maßnahmen zur Bekämpfung des Geflechts von Nachteilen, mit denen Minderheitengruppen beispielsweise in Beschäftigung und Beruf, im Wohnungswesen und in der Bildung konfrontiert sind, sollten gefördert und erweitert werden, sodass sie nicht länger auf begrenzter Einzelfall- oder Projektbasis, sondern in sämtlichen Politikbereichen und allen Mitgliedstaaten systematisch durchgeführt werden.

Der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Gleichbehandlungsrichtlinien könnte jedoch den irreführenden Eindruck erwecken, dass positive Maßnahmen nicht einen Ausdruck des Gleichbehandlungsgrundsatzes darstellen, sondern eine diesbezügliche Ausnahme. Positive Maßnahmen ermöglichen die volle Gleichstellung in der Praxis. Ein präventiver statt eines reaktiven Ansatzes gegenüber der Diskriminierung und die Ergreifung positiver Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten können zu einer Verringerung der Kluft zwischen dem Buchstaben des Gesetzes und der Situation vor Ort beitragen.

Die geltenden EU-Rechtsvorschriften bieten vor Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft einen umfassenderen Schutz als vor Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Zivilgesellschaft und Wissenschaftler haben diese Diskrepanz kritisiert, und im Jahr 2008 unternahm die Kommission den Versuch, die Lücken im rechtlichen Schutz zu schließen. Die von der Kommission vorgeschlagene sogenannte „horizontale Richtlinie“ würde das Verbot der Diskriminierung aus den bislang nicht abgedeckten Schutzgründen über den Bereich Beschäftigung und Beruf hinaus ausweiten. Wie oben dargestellt stützen die verfügbaren Evidenzdaten die Notwendigkeit eines solchen Ansatzes in vollem Umfang. Ziel der im Jahr 2008 vorgeschlagenen horizontalen Richtlinie ist die Schaffung eines Rahmens für ein einheitliches Mindestschutzniveau in der EU für alle diese Schutzgründe, d. h. eine „horizontale Angleichung“.

Obgleich bezüglich dieses legislativen Vorschlags offenbar nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden, haben sich die nationalen Systeme weiterentwickelt. Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten hat in den letzten Jahren bedeutende Schritte zur Angleichung des gesetzlichen Schutzes vor Diskriminierung aus unterschiedlichen Gründen vollzogen und ihre Systeme offenbar vereinfacht und leichter zugänglich gestaltet. Zugleich steigt das auf nationaler Ebene gewährte Schutzniveau, sodass eine Angleichung der EU-Standards an die

<sup>118</sup> Siehe Europäisches Parlament (2012), *Entschließung vom 12. Dezember 2012 zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union 2010-2011*, (2011/2069(INI)), Randnummer 96, sowie die vom Parlament in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2012 mit dem Titel *Towards an EU roadmap for equality on grounds of sexual orientation and gender identity* (PE 462.482).

sich in einem raschen Wandel befindlichen nationalen Standards notwendig wird, eine „vertikale Angleichung“.

Eine vertikale und horizontale Angleichung kann nicht nur mittels Rechtsvorschriften vollzogen werden. Hilfreich sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Ausarbeitung von koordinierten Maßnahmen, wie beispielsweise von Strategien, Rahmen und Fahrplänen, möglicherweise ergänzt durch geeignete Monitoringverfahren und Benchmarks. Die in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen der EU haben dies durch die Mobilisierung aller verfügbaren rechtlichen, politischen und finanziellen Mittel vorangetrieben. Damit würde sowohl die Einhaltung der geltenden internationalen Standards für die Grundrechte aller Menschen – und nicht nur bestimmter Personengruppen – in der Politik und den Maßnahmen der EU als auch die Fähigkeit gewährleistet, die EU-Standards entsprechend den auf nationaler Ebene erzielten Fortschritten anzupassen.

Ein Beispiel für eine vertikale und horizontale Angleichung bietet der EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma. Dieser unterstreicht die Möglichkeiten der Zusammenführung einer Vielzahl von Instrumenten und Akteuren für die gemeinsame Arbeit an einem gemeinsamen Paket von Integrationszielen, der Verbesserung der sozialen Eingliederung und dem Schutz der Grundrechte des Einzelnen. Ein ähnlicher Ansatz könnte im Einklang mit der gängigen Praxis im Bereich der Grundrechte als Orientierungshilfe für künftige Aktionen in anderen Bereichen herangezogen werden. Ein solcher Politikansatz kann einschlägige Rechtsvorschriften nicht ersetzen. Im Falle etwaiger Änderungen an oder Abweichungen von der vorgeschlagenen horizontalen Richtlinie sollte vermieden werden, den zentralen Mehrwert des legislativen Vorschlags zu unterminieren, namentlich die Schaffung eines gleichmäßigeren Schutzniveaus in sämtlichen Politikbereichen und für all die unterschiedlichen Gründe, für die ein Schutz vor Ungleichbehandlung gewährt wird.

## FRA-Stellungnahme

*Die Gleichbehandlungsrichtlinien gestatten es den EU-Mitgliedstaaten, positive Maßnahmen beizubehalten oder einzuführen. So besagt die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: „Der Gleichbehandlungsgrundsatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen.“<sup>120</sup>*

*Dieses Prinzip erlaubt es den Mitgliedstaaten, Probleme im Zusammenhang mit struktureller Diskriminierung in Angriff zu nehmen und Verstößen gegen das Antidiskriminierungsrecht zuvorzukommen. Maßnahmen zur Bekämpfung von Nachteilen, mit denen Minderheitengruppen beispielsweise in Beschäftigung und Beruf, im Wohnungswesen und in der Bildung konfrontiert sind, sollten gefördert und erweitert werden. Ziel sollte sein, dass solche Maßnahmen nicht länger auf begrenzter Einzelfall- oder Projektbasis, sondern systematisch in sämtlichen Politikbereichen und allen Mitgliedstaaten durchgeführt werden.*

*Der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Gleichbehandlungsrichtlinien könnte jedoch den irreführenden Eindruck erwecken, dass positive Maßnahmen weniger Ausdruck des Gleichbehandlungsgrundsatzes seien als vielmehr eine Ausnahme von diesem Grundsatz. Damit besteht das Risiko, die Rechtsklarheit im Kontext der Gleichbehandlungsvorschriften zu*

---

<sup>120</sup> Artikel 5 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.8.2000, S. 22.

*untergraben. Positive Maßnahmen ermöglichen die volle Gleichstellung in der Praxis. Ein präventiver statt eines reaktiven Ansatzes gegenüber Diskriminierung und das Ergreifen positiver Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten können dazu beitragen, die Kluft zwischen Theorie und Praxis zu verringern.*

*Gegenwärtig gelten je nach Diskriminierungsgrund und Bereich unterschiedliche Schutzniveaus. Zu dieser horizontalen Asymmetrie im Diskriminierungsschutz kommt der unterschiedlich gewährleistete Schutz im EU- und nationalen Recht. Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten sind bereits über die gegenwärtigen Verpflichtungen auf EU-Ebene hinausgegangen und bieten Diskriminierungsschutz in zusätzlichen Bereichen und/oder aus weiteren Gründen, so dass die Asymmetrie des Schutzes innerhalb der EU nicht nur „horizontaler“, sondern auch „vertikaler“ Natur ist.*

*Eine der Zielsetzungen der im Jahr 2008 vorgeschlagenen horizontalen Richtlinie ist die Schaffung eines Rahmens für einen einheitlichen Mindestschutz, der gleichermaßen eine „vertikale“ wie auch eine „horizontale“ Angleichung des Diskriminierungsschutzes ermöglichen würde. Eine solche Angleichung wäre eine begrüßenswerte Entwicklung.*

*Neben den legislativen Anpassungen sollten auch nicht legislative Maßnahmen in Betracht gezogen werden, und zwar sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Die Ausarbeitung von koordinierten Maßnahmen, wie beispielsweise von Strategien, Rahmen und Fahrplänen, möglicherweise ergänzt durch geeignete Monitoringverfahren und Benchmarks, kann einen wertvollen Beitrag zur Angleichung der ungleichen Schutzniveaus in den Gleichbehandlungsvorschriften leisten.*

Wien, 1. Oktober 2013

## Informationen über einschlägige FRA-Erhebungen

### **Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS)**

Im Rahmen dieses Forschungsprojekts der FRA wurden im Jahr 2008 in allen EU-Mitgliedstaaten 23 500 Zuwanderer und Angehörige ethnischer Minderheiten persönlich befragt. Ferner wurden in zehn Mitgliedstaaten 5 000 Personen aus der Mehrheitsbevölkerung persönlich befragt, die in denselben Gegenden wohnten wie die befragten Minderheiten, um bei einigen zentralen Fragen einen Vergleich der Ergebnisse zu ermöglichen. Als Stichprobenverfahren wurde ein Standard-Random-Route-Verfahren herangezogen, um Haushalte für die Stichprobe auszuwählen. Die Befragungen wurden von Gallup Europe durchgeführt. Im Rahmen dieser Erhebung wurde die bislang umfassendste Datenreihe über die von ethnischen Minderheiten und Zuwanderergruppen in der EU erlebte Diskriminierung und Viktimisierung erarbeitet. Sie war die erste Erhebung ihrer Art, in der EU-weit Zuwanderergruppen und ethnische Minderheiten in persönlichen Interviews und unter Verwendung eines einheitlichen Standardfragebogens systematisch befragt wurden.

### **Pilotumfrage zur Situation der Roma**

Die Pilotumfrage der FRA zur Situation der Roma wurde in elf Mitgliedstaaten durchgeführt: Bulgarien, Tschechische Republik, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Italien, Polen, Portugal, Slowakei, Spanien und Rumänien. In einem Random-Route-Verfahren mit Schneeballverfahren wurde eine Stichprobe aus Roma – und in ihrer unmittelbaren Nähe lebenden Nicht-Roma – gezogen. Die Stichprobe repräsentiert in ausgewählten Gebieten wohnende Roma und Nicht-Roma aus unterschiedlichen Teilen der elf abgedeckten Mitgliedstaaten. Die Stichproben wurden in den einzelnen Mitgliedstaaten in Gebieten gezogen, in denen der Bevölkerungsanteil der Roma hinreichend hoch ist, also über dem nationalen Durchschnitt liegt, um eine Stichprobenuntersuchung zu vertretbaren Kosten zu ermöglichen.

Für die Erhebung wurde ein mehrstufiges Stichprobenverfahren herangezogen, wobei auf der ersten Stufe unter Berücksichtigung der geografischen Verteilung der Roma-Bevölkerung und der Bevölkerungsdichte die Auswahl der Gebiete der einzelnen Länder vorgenommen wurde, gefolgt von der Auswahl der Haushalte und schließlich der Befragten, die sich selbst als Roma bezeichneten (eine Person im Alter von mindestens 16 Jahren pro Haushalt). Die Befragten wurden gebeten, Angaben zum Haushalt als Ganzes und zu allen Haushaltsmitgliedern sowie zu ihrer individuellen Situation und ihren persönlichen Erfahrungen zu machen. Die Interviews wurden zwischen Mai 2011 und Juli 2011 von Gallup Europe durchgeführt, wobei in den elf untersuchten Ländern Daten von 10 811 Roma und 5 508 Nicht-Roma erhoben wurden.

### **Erhebung über gegen Juden gerichtete Diskriminierung und Hassdelikte in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus**

Im Rahmen der Erhebung der FRA zu den Erfahrungen und Wahrnehmungen der jüdischen Bevölkerung im Zusammenhang mit Antisemitismus wurden in acht EU-Mitgliedstaaten – Belgien, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Lettland, Schweden und Vereinigtes Königreich – Daten von 5 847 Befragten (im Alter von mindestens 16 Jahren) erhoben, die

sich selbst als Juden bezeichneten. Die Erhebung wurde auch in Rumänien durchgeführt. Aufgrund der geringen Zahl der Antworten wurden die entsprechenden Daten jedoch gesondert von denen der übrigen untersuchten Länder analysiert. Die Erhebung wurde im September und Oktober 2012 online durchgeführt. In diesem Zeitraum waren alle Befragten, die sich selbst als jüdisch bezeichneten, aufgefordert, den Erhebungsfragebogen auszufüllen. Die Stichprobe basiert also auf der Selbstselektion jüdischer Befragter in den untersuchten Ländern. In den für die Erhebung ausgewählten Ländern leben mehr als 90 % der geschätzten jüdischen Bevölkerung der Europäischen Union, und die Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der in den einzelnen Ländern befragten Teilnehmer entsprechen in etwa den Unterschieden in der geschätzten Größe der jüdischen Bevölkerung der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Datenerhebung wurde von Ipsos MORI und dem *Institute for Jewish Policy Research* koordiniert.

## **EU-weite LGBT-Umfrage**

Im Zuge einer zwischen April und Juli 2012 durchgeführten Online-Erhebung wurden in den 27 EU-Mitgliedstaaten und Kroatien Daten von 93 079 Personen (im Alter von mindestens 18 Jahren) zusammengetragen, die sich selbst als Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender-Personen (LGBT) bezeichneten. Erhebung und Fragebogen wurden von der FRA konzipiert, die Online-Datenerhebung wurde von Gallup Europe in Zusammenarbeit mit ILGA-Europe durchgeführt. Es handelt sich dabei um die bislang größte Erhebung ihrer Art, die das bis heute weitreichendste und umfassendste Bild der gelebten Erfahrungen der in der EU und Kroatien lebenden LGBT vermittelt.

## Ausgewählte FRA-Berichte

FRA (2014), *EU LGBT survey: European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey: Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen).

FRA (2013), *Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2013), *EU LGBT survey. European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey: Results at a glance*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2013), *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2013), *Legal capacity of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen. FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2012), *Choice and control: the right to independent living*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2012), *Die Situation der Roma in elf EU-Mitgliedstaaten: Umfrageergebnisse auf einen Blick*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011), *Der rechtliche Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch das Antidiskriminierungsrecht*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011), *EU-MIDIS, Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

FRA (2011), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

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

FRA (2010), *EU-MIDIS, Daten kurz gefasst 3: Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen*, Wien, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.

FRA (2010), *Homophobie, Transphobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität. Aktualisierung 2010 – Vergleichende rechtliche Analyse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.







**FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte**  
Schwarzenbergplatz 11 ■ 1040 Wien ■ Österreich ■  
Tel +43 158030-0 ■ Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) ■ [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu) ■ [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
■ [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency) ■  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



**Amt für Veröffentlichungen**