

# 20 JAHRE NACH INKRAFTTRETEN DER GLEICHBEHANDLUNGS- RICHTLINIEN: GLEICHBEHANDLUNG IN DER EU –

Im FRA-Gutachten 1/2021 werden Ausmaß und Formen der gelebten Erfahrungen mit Ungleichbehandlung und Diskriminierung in der EU aufgezeigt. Hierzu werden die Diskriminierungsgründe und Lebensbereiche herangezogen, die Gegenstand der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sowie der vorgeschlagenen Gleichbehandlungsrichtlinie sind. Das Gutachten wurde am 30. April 2021 vorgelegt. In dieser Zusammenfassung werden die wichtigsten Empfehlungen („Wichtigste Ergebnisse und Stellungnahmen“) des FRA-Gutachtens 1/2021 vorgestellt.

## FRA-GUTACHTEN 1/2021 – ZUSAMMENFASSUNG

**6**  
Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Maßgabe der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf

**11**  
Berücksichtigung des uneinheitlichen Schutzes vor Diskriminierung in den Rechtsvorschriften der EU

**14**  
Anerkennung potenzieller neuer Formen der Diskriminierung

**15**  
Nichtmeldung von Diskriminierung und fehlendes Bewusstsein für die eigenen Rechte

**20**  
Entwicklung der Rolle der Gleichstellungsstellen

**23**  
Förderung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten, einschließlich der ordnungsgemäßen Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung

**26**  
Erhebung von Gleichstellungsdaten nach der Datenschutz-Grundverordnung

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2022

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Bei der Verwendung oder Reproduktion von Fotos oder sonstigem Material, das nicht dem Urheberrecht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte unterliegt, muss die Zustimmung direkt bei den Rechteinhabern eingeholt werden.

Weder die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte noch Personen, die im Namen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte handeln, sind für die Verwendung der nachstehenden Informationen verantwortlich.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-504-6	doi:10.2811/47352	TK-03-21-509-DE-C
PDF	ISBN 978-92-9461-479-7	doi:10.2811/510820	TK-03-21-509-DE-N

---

## Abkürzungen

<b>AEUV</b>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<b>Charta</b>	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
<b>DSGVO</b>	Datenschutz-Grundverordnung
<b>EDSA</b>	Europäischer Datenschutzausschuss
<b>EDSB</b>	Europäischer Datenschutzbeauftragter
<b>Equinet</b>	Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen
<b>EU-27</b>	27 Mitgliedstaaten der EU
<b>EU-MIDIS</b>	Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung
<b>FRA</b>	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
<b>KI</b>	Künstliche Intelligenz
<b>LGBTIQ</b>	Lesbische, schwule, bisexuelle, Transgender-, intersexuelle und queere Personen

---

# DIE AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE –

eingedenk des Vertrags über die Europäische Union, insbesondere des Artikels 6,  
unter Hinweis auf die Verpflichtungen aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union  
(im Folgenden „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 Agentur, „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 Berichte der Europäischen Kommission über die Anwendung der  
Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des  
Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft  
(im Folgenden „Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse“) und der  
Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen  
Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (im Folgenden  
„Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“) aus den Jahren 2014 und 2021,

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 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 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:

# WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND STELLUNGNAHMEN

Nach Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 2000/43/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse) und Artikel 19 der Richtlinie 2000/78/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf) erstellt die Kommission alle fünf Jahre einen dem Europäischen Parlament und dem Rat vorzulegenden Bericht über die Anwendung dieser Richtlinien. Nach Maßgabe von Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse muss die Kommission in ihrem Bericht die Ansichten der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, nun die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), in angemessener Weise berücksichtigen.

Mit den in diesem Gutachten vorgelegten Stellungnahmen werden frühere Stellungnahmen ergänzt, bekräftigt und mitunter auch wiederholt, welche die FRA bereits im Rahmen ihrer umfassenden Arbeiten zu den Themenbereichen Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Rassismus verfasst hat <sup>(1)</sup>. Die Stellungnahmen betreffen den Stand der Gleichbehandlung in der EU zum Ende des Jahres 2020, wobei unterschiedliche Diskriminierungsgründe und Lebensbereiche beleuchtet werden.

Objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten, die Erfahrungen mit Ungleichbehandlung und Diskriminierung dokumentieren, sind für eine evidenzbasierte Politikgestaltung von entscheidender Bedeutung. Für das FRA-Gutachten 1/2021 wurden Daten aus Erhebungen der FRA sowie andere Evidenzdaten herangezogen, welche die Agentur über ihr multidisziplinäres Forschungsnetz (Franet) und in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen (Equinet) zusammengetragen hat.

Im FRA-Gutachten 1/2021 werden Ausmaß und Formen der gelebten Erfahrungen mit Ungleichbehandlung und Diskriminierung in der EU aufgezeigt. Hierzu werden die Diskriminierungsgründe und Lebensbereiche herangezogen, die Gegenstand der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sowie der vorgeschlagenen Gleichbehandlungsrichtlinie sind <sup>(2)</sup>.

Zu den wichtigsten Datenquellen des FRA-Gutachtens 1/2021 zählen fünf Erhebungen der FRA, die ein breites Spektrum von im EU-Recht erfassten Schutzgründen sowie eine Reihe von Lebensbereichen zum Gegenstand haben, in denen es zu Diskriminierung kommen kann. Die FRA holt ihre Erhebungsdaten unmittelbar bei Menschen ein, die von Diskriminierung betroffen sind, sodass diese Daten einzigartige Einblicke in Bereiche bieten, für die in vielen EU-Mitgliedstaaten keine gleichwertigen Daten zur Verfügung stehen. Im Einzelnen wurden für das FRA-Gutachten 1/2021 Evidenzdaten aus den folgenden Quellen herangezogen (weitere Informationen über die Erhebungen der FRA sind dem Anhang zu entnehmen):

- ★ **EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey** (Zweite Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung) (2016);
- ★ **EU-MIDIS II: Being Black in the EU** (Als Schwarzer in der EU leben) (2018);
- ★ **EU-MIDIS II: Muslimas und Muslime – ausgewählte Ergebnisse** (2017);
- ★ **EU-MIDIS II: Roma – ausgewählte Ergebnisse** (2016);
- ★ **Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU** (Zweite Erhebung zu Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Jüdinnen und Juden in der EU) (2018);
- ★ **EU LGBTI Survey II** (Zweite Erhebung unter LGBTI in der EU) (2019);
- ★ **Roma and Travellers Survey** (Erhebung unter Roma und Travellers) (2019);
- ★ **Fundamental Rights Survey** (Grundrechte-Erhebung) (2019);
- ★ Ad-hoc-Datenerhebung zu Diskriminierungserfahrungen in Beschäftigung und Beruf aufgrund einer Behinderung und des Alters;

<sup>(1)</sup> FRA (2021), „Gleichheit, Nichtdiskriminierung und Rassismus“.

<sup>(2)</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.

- ★ Ad-hoc-Datenerhebung zum Status und zur Funktionsweise der Gleichstellungsstellen, in Zusammenarbeit mit Equinet.

Im FRA-Gutachten 1/2021 werden Evidenzdaten der FRA zu Diskriminierungserfahrungen aus den Gründen und in den Lebensbereichen vorgestellt, die Gegenstand der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sind. Darüber hinaus werden Evidenzdaten zu Diskriminierungserfahrungen aus Gründen und in Lebensbereichen aufgeführt, die nicht von diesen beiden Richtlinien abgedeckt sind. Diese Informationen sind relevant für die langwierigen Verhandlungen über den 2008 vorgelegten 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 <sup>(3)</sup>.

In Abschnitt 4 des FRA-Gutachtens 1/2021 wird die Entwicklung der Rolle der Gleichstellungsstellen in den Mitgliedstaaten untersucht. Diese Untersuchung erfolgte im Einklang mit der Empfehlung der Europäischen Kommission zu Standards für Gleichstellungsstellen aus dem Jahr 2018 <sup>(4)</sup> sowie mit dem möglichen Vorschlag für Rechtsvorschriften zur Stärkung der Gleichstellungsstellen, der im EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025 <sup>(5)</sup> für das Jahr 2022 angekündigt wurde.

In dieser Hinsicht ergänzt das FRA-Gutachten 1/2021 den 2021 vorgelegten Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf <sup>(6)</sup> sowie die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu Gleichstellungsstellen und zur Umsetzung der Empfehlung der Kommission zu Standards für Gleichstellungsstellen <sup>(7)</sup>.

Im Bericht der Europäischen Kommission werden die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Auslegung der Bestimmungen der beiden Richtlinien analysiert und die vom Gerichtshof der Europäischen Union diesbezüglich vorgenommenen Klarstellungen vorgestellt. In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wird kurz gesagt die Situation der Gleichstellungsstellen mit den in der Empfehlung der Europäischen Kommission zu Standards für Gleichstellungsstellen vorgeschlagenen Maßnahmen verglichen.

Um Doppelungen mit dem Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Gleichbehandlungsrichtlinien zu vermeiden, befasst sich die FRA in ihrem Gutachten 1/2021 nicht mit der Rechtsprechung zur Diskriminierung. Ausgewählte Entwicklungen der Rechtsprechung werden im jährlichen Grundrechtebericht der FRA <sup>(8)</sup> beleuchtet. Aktuelle Informationen über Rechtssachen und Urteile werden regelmäßig in der Datenbank der FRA zur Muslimfeindlichkeit (Database on anti-Muslim hatred) <sup>(9)</sup> erfasst. Zudem werden im *European equality law review* regelmäßig aktuelle Informationen über rechtliche und politische Entwicklungen im Bereich der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung veröffentlicht <sup>(10)</sup>.

Abschließend wird im FRA-Gutachten 1/2021 untersucht, wie Gleichstellungsdaten herangezogen werden können, um die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in der EU und ihren Mitgliedstaaten zu überwachen.

---

<sup>(3)</sup> Ebenda.

<sup>(4)</sup> Europäische Kommission (2018), **Empfehlung (EU) 2018/951 der Kommission vom 22. Juni 2018 zu Standards für Gleichstellungsstellen**, ABl. L 167 vom 4.7.2018, S. 28.

<sup>(5)</sup> Europäische Kommission (2020), **Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025**, COM(2020) 565 final, Brüssel, 18. September 2020.

<sup>(6)</sup> Europäische Kommission (2021), **Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Rassismusbekämpfungsrichtlinie“) und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie“)**, COM(2021) 139 final, Brüssel, 19. März 2021.

<sup>(7)</sup> Europäische Kommission (2021), **Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies**, SWD(2021) 63 final, Brüssel, 19. März 2021.

<sup>(8)</sup> FRA (2020), **Fundamental Rights Report 2020**, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen). Vgl. auch FRA (2020), **Fundamental Rights Report 2020 – Country research**.

<sup>(9)</sup> FRA (2021), **„Database 2012-2019 on anti-Muslim hatred – Cases and rulings“**.

<sup>(10)</sup> European Equality Law Network (2021), **„Law reviews“**.

## **Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG)**

### **Gemeinsamkeiten**

- In beiden Richtlinien kommt der Gleichbehandlungsgrundsatz zum Tragen.
- In den Richtlinien werden Rahmen für die Bekämpfung von Diskriminierung festgelegt.
- Das Verbot der Diskriminierung bezieht sich auf unmittelbare Diskriminierung, mittelbare Diskriminierung, Belästigung und Anweisung zur Diskriminierung.
- Beide Richtlinien verbieten die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.
- Eine Ungleichbehandlung aufgrund wesentlicher und entscheidender beruflicher Voraussetzungen ist gerechtfertigt.
- Die Richtlinien beinhalten übereinstimmende Vorschriften über positive Maßnahmen, Rechtsschutz, die Beweislast, Viktimisierung, die Unterrichtung, den sozialen Dialog, den Dialog mit Nichtregierungsorganisationen und Sanktionen.

### **Unterschiede**

- Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verbietet Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft.
- Die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf verbietet Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung.
- Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verbietet Diskriminierung in Bezug auf den Sozialschutz (einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste), soziale Vergünstigungen, die Bildung sowie den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum.
- Die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf hat ausschließlich den Bereich Beschäftigung und Beruf zum Gegenstand.
- Nach der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, mit der Förderung der Gleichbehandlung befasste Stellen zu bezeichnen. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf hingegen sieht keine solche Verpflichtung vor.
- Die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf schreibt vor, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen zu treffen sind.

## VERWIRKLICHUNG DES GLEICHBEHANDLUNGSGRUNDSATZES NACH MASSGABE DER RICHTLINIE ZUR GLEICHBEHANDLUNG OHNE UNTERSCHIED DER RASSE UND DER RICHTLINIE ZUR GLEICHBEHANDLUNG IN BESCHÄFTIGUNG UND BERUF

Obwohl die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf seit dem Jahr 2000 in Kraft sind, belegen die von der FRA erhobenen Evidenzdaten durchgehend, dass in der gesamten EU Menschen regelmäßig aus den Gründen und in den Lebensbereichen diskriminiert werden, die in den Richtlinien aufgeführt sind.

Infolgedessen stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der Nichtdiskriminierungsvorschriften getroffenen Maßnahmen und institutionellen Regelungen, einschließlich der Vorkehrungen, die sie mit Blick auf die Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckende Wirkung der in Diskriminierungsfällen zu verhängenden Sanktionen ergriffen haben (Artikel 15 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, Artikel 17 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf). Des Weiteren haben Angehörige der Rechtsberufe bei der Anwendung der EU-Nichtdiskriminierungsvorschriften Defizite im Hinblick auf die in den Mitgliedsstaaten verhängten Sanktionen festgestellt, die gegenwärtig „weder wirksame Rechtsbehelfe sicherstellen noch eine abschreckende Wirkung entfalten“<sup>(11)</sup>.

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verbietet unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Nach Artikel 3 zum Geltungsbereich der Richtlinie gilt diese in Bezug auf den Bereich Beschäftigung und Beruf, die Berufsausbildung, die Arbeitsbedingungen, die Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation, den Sozialschutz, einschließlich sozialer Sicherheit und der Gesundheitsdienste, soziale Vergünstigungen, die Bildung sowie den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum.

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf verbietet unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung. Nach Artikel 3 zum Geltungsbereich der Richtlinie gilt diese in Bezug auf den Bereich Beschäftigung und Beruf, die Berufsausbildung, die Arbeitsbedingungen und die Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation.

**Bezüglich der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse** ist den Erhebungsdaten der FRA Folgendes zu entnehmen:

- Die Prävalenz der Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft ist durchgehend hoch, sowohl im Zeitverlauf als auch in verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Mitgliedstaaten. So belegen beispielsweise die Daten aus EU-MIDIS II, dass im Jahr 2016 fast jeder vierte Befragte (24 %) in den letzten zwölf Monaten vor der Erhebung das Gefühl hatte, in einem oder mehreren Bereichen seines Alltags aufgrund seiner ethnischen Herkunft oder seines Migrationshintergrunds diskriminiert zu werden. Den Daten aus EU-MIDIS I aus dem Jahr 2007 zufolge gab annähernd jeder dritte Befragte (30 %) an, sich in den letzten zwölf Monaten vor der Erhebung aufgrund seiner ethnischen Herkunft (in einem oder mehreren Lebensbereichen) diskriminiert gefühlt zu haben<sup>(12)</sup>. Die direkte Vergleichbarkeit der beiden Erhebungen wird in gewissen Maße dadurch eingeschränkt, dass Verbesserungen am Stichprobenverfahren vorgenommen wurden und für die Analyse der Daten aus EU-MIDIS II eine gewichtete Stichprobenauswahl erfolgt ist. Angesichts der nach wie vor hohen Raten lassen die Ergebnisse dennoch den Schluss zu, dass im Laufe der Zeit kaum Fortschritte erzielt wurden.

<sup>(11)</sup> Equinet (2020), *Future of equality legislation in Europe – Synthesis report of the online roundtable*, Brüssel, Equinet Secretariat.

<sup>(12)</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 13; FRA (2010), *Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung – Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 39.



- Die Erhebungsdaten der FRA machen deutlich, dass Angehörige ethnischer Minderheiten und Menschen mit Migrationshintergrund (darunter Roma und Travellers, Muslime, Jüdinnen und Juden sowie Menschen afrikanischer Abstammung) in der Regel in unterschiedlichen Lebensbereichen häufig aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft (sowie ihrer Religion oder Weltanschauung) diskriminiert werden. Beispielsweise hatten 41 % der Roma, 45 % der Befragten mit nordafrikanischem Hintergrund, 39 % der Befragten aus Ländern südlich der Sahara <sup>(13)</sup>, 60 % der Roma und Travellers <sup>(14)</sup> sowie 25 % der Jüdinnen und Juden <sup>(15)</sup> in den letzten fünf Jahren vor der jeweiligen Erhebung das Gefühl, aufgrund ihrer ethnischen Herkunft oder ihres Migrationshintergrunds diskriminiert zu werden.
- Die Befragten beschreiben Diskriminierung als eine wiederkehrende Erfahrung: Während einige Tag für Tag diskriminiert werden, beläuft sich die durchschnittliche Zahl der Diskriminierungserfahrungen auf 4,6 Vorfälle pro Jahr <sup>(16)</sup>.
- Hinsichtlich der Prävalenz der Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft bestehen erhebliche Unterschiede nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen den unterschiedlichen befragten Personengruppen innerhalb der einzelnen Länder. So werden beispielsweise Roma und Travellers, Menschen afrikanischer Abstammung sowie Zuwanderer aus Nordafrika und deren Nachkommen in den einzelnen Ländern häufiger diskriminiert als die übrigen befragten Personengruppen <sup>(17)</sup>.
- Erkennbare Merkmale– wie etwa die Hautfarbe, das Erscheinungsbild oder das Tragen traditioneller oder religiöser Kleidung (z. B. Kopftücher) an öffentlichen Orten – stehen EU-weit bei Menschen afrikanischer Abstammung, Roma-Frauen und Muslimas in Zusammenhang mit hohen Raten der Ungleichbehandlung <sup>(18)</sup>.
- Während die befragten Roma und die Befragten afrikanischer Abstammung meist angaben, aufgrund ihres Erscheinungsbildes diskriminiert worden zu sein, berichteten Zuwanderer aus Nordafrika und der Türkei sowie ihre Nachkommen in erster Linie über Diskriminierung aufgrund ihres Vor- oder Nachnamens <sup>(19)</sup>. Der Name war beim Zugang zu Wohnraum der häufigste und in allen anderen von der Erhebung erfassten Lebensbereichen der zweithäufigste Diskriminierungsgrund.
- Hinsichtlich des Ausmaßes der Diskriminierungserfahrungen bestehen Unterschiede zwischen den Altersgruppen und Generationen. So geben beispielsweise die Nachkommen von Zuwanderern mit nordafrikanischem Hintergrund häufiger an, aufgrund ihrer ethnischen Herkunft und Religion diskriminiert zu werden, als Zuwanderer der ersten Generation <sup>(20)</sup>. Dieses Ergebnis könnte auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen sein, wie etwa ein stärkeres Bewusstsein für Gleichbehandlung und Rechte bei den jüngeren Generationen und/oder die Tatsache, dass die Nachkommen der Zuwanderer einen anderen Rechtsstatus– und somit auch andere Rechte – genießen. Umgekehrt haben möglicherweise Zuwanderer der ersten Generation weniger die Erwartung, gleichbehandelt zu werden. Diesbezüglich sind jedoch weitere Untersuchungen erforderlich.
- Im Durchschnitt bestehen zwischen Frauen und Männern keine nennenswerten Unterschiede hinsichtlich der Erfahrungen mit Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder

<sup>(13)</sup> FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>(14)</sup> FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>(15)</sup> FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 60. In der zweiten Antisemitismus-Erhebung wird nur die Diskriminierungsrate für die vorangegangenen 12 Monate bereitgestellt.

<sup>(16)</sup> FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 14.

<sup>(17)</sup> Ebenda, S. 29-32.

<sup>(18)</sup> Ebenda, S. 32.

<sup>(19)</sup> Ebenda, S. 36.

<sup>(20)</sup> FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 30. FRA (2017), *Zweite Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung: Muslimas und Muslime – ausgewählte Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 27.

des Migrationshintergrunds. Allerdings sind in einigen Mitgliedstaaten erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede in und zwischen einzelnen Zielgruppen festzustellen<sup>(21)</sup>.

- Die meisten Befragten gaben an, am Arbeitsplatz oder bei der Arbeitsuche aufgrund ihrer Rasse diskriminiert zu werden, insbesondere Roma und Befragte mit nordafrikanischem Hintergrund. Nordafrikaner und Afrikaner aus Ländern südlich der Sahara werden häufig am Arbeitsplatz diskriminiert<sup>(22)</sup>.
- Weitere Lebensbereiche mit besonders hohen Diskriminierungsraten sind der Zugang zu Wohnraum und anderen öffentlichen oder privaten Dienstleistungen, wie beispielsweise zur öffentlichen Verwaltung sowie zu öffentlichen Verkehrsmitteln, Geschäften, Restaurants oder Bars<sup>(23)</sup>.

**Mit Blick auf die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf** lassen die Erhebungsdaten der FRA und die von der FRA für das FRA-Gutachten 1/2021 erhobenen Ad-hoc-Daten über Erfahrungen mit Diskriminierung aufgrund einer Behinderung und des Alters in Beschäftigung und Beruf die folgenden Schlussfolgerungen zu:

- In der Praxis wurden seit der Veröffentlichung des Berichts der Europäischen Kommission über die Anwendung der Richtlinie im Jahr 2014<sup>(24)</sup> kaum Fortschritte erzielt: In den meisten EU-Mitgliedstaaten ist im Beschäftigungsbereich nach wie vor eine hohe Prävalenz der Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung festzustellen.
- Im Jahr 2019 war unter den Personen, die sich selbst als Lesben, Schwule, Bisexuelle oder Transgender-Personen (LGBT) bezeichneten, der Anteil derer, die sich bei der Arbeitsuche diskriminiert fühlten (11 %), annähernd so hoch wie im Jahr 2012 (13 %). Gleiches gilt für den Anteil der LGBT, die sich am Arbeitsplatz diskriminiert fühlten (21 % im Jahr 2019, gegenüber 19 % im Jahr 2012)<sup>(25)</sup>. Für den Vergleich der beiden Erhebungen wurden Personen, die sich selbst als Transgender-Personen bezeichneten, in diesen Daten berücksichtigt.
- Angehörige ethnischer oder religiöser Minderheiten und Menschen mit Migrationshintergrund werden im Beschäftigungsbereich aufgrund ihrer Religion oder Weltanschauung regelmäßig und häufiger als die Allgemeinbevölkerung diskriminiert.
- Die Prävalenz der Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung ist im Beschäftigungsbereich bei Angehörigen ethnischer Minderheiten und Menschen mit Migrationshintergrund (Fünfjahresrate: 12 %) sowie bei Angehörigen religiöser Minderheiten, wie beispielsweise Muslimen (Fünfjahresrate: 17 %) sowie Jüdinnen und Juden (Zwölfmonatsrate: 16 %), relativ hoch<sup>(26)</sup>.
- Aus den Daten der Grundrechte-Erhebung geht hervor, dass sich nur 1 % der Befragten aus der Allgemeinbevölkerung in den letzten fünf Jahren vor der Erhebung im Beschäftigungsbereich aufgrund ihrer Religion oder Weltanschauung diskriminiert fühlten. Hingegen erklärten in derselben Erhebung 15 % der Befragten, die sich selbst als Muslime

---

<sup>(21)</sup> FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>(22)</sup> Ebenda, S. 34 und 38.

<sup>(23)</sup> FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>(24)</sup> Europäische Kommission (2014), *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Gemeinsamer Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Richtlinie zur Rassengleichheit“) und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung“)*, COM(2014) 2 final, Brüssel, 17. Januar 2014.

<sup>(25)</sup> FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 10.

<sup>(26)</sup> FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

bezeichneten, sich in den letzten fünf Jahren vor der Erhebung aufgrund ihrer Religion oder Weltanschauung diskriminiert gefühlt zu haben.

- Muslimas nannten „ihre Art, sich zu kleiden“ (Tragen eines Kopftuchs/Turbans) als Hauptgrund für ihre Diskriminierungserfahrungen im Beschäftigungsbereich <sup>(27)</sup>.
- Bezüglich der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung belegen die Daten aus der Grundrechte-Erhebung, dass diese im Beschäftigungsbereich umso höher ist, je stärker die betreffenden Personen in ihren alltäglichen Verrichtungen eingeschränkt sind. Menschen mit schwerwiegenden Einschränkungen werden häufiger diskriminiert als jene, die in ihren alltäglichen Verrichtungen nicht schwerwiegend oder gar nicht eingeschränkt sind. Es sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Grundrechte-Erhebung Daten zur Diskriminierung aufgrund einer Behinderungen mittels der Fragen aus dem Europäischen Mindestmodul zur Gesundheit eingeholt wurden, das von Eurostat für die Erhebung von Daten zur selbstwahrgenommenen Gesundheit entwickelt wurde. Das Modul beinhaltet die folgende Frage: „Wie stark waren Sie mindestens während der letzten sechs Monate wegen eines gesundheitlichen Problems in Ihren alltäglichen Verrichtungen eingeschränkt? Waren Sie nach eigener Einschätzung ... [Antwortoptionen: ‚Stark eingeschränkt‘, ‚Mäßig eingeschränkt‘, ‚Gar nicht eingeschränkt‘, ‚Möchte mich nicht äußern‘, ‚Weiß nicht‘]“. Nach Angaben von Eurostat kann diese Frage gestellt werden, um langfristige Einschränkungen im Zusammenhang mit physischen oder psychischen Gesundheitsproblemen, Erkrankungen oder Behinderungen zu bemessen <sup>(28)</sup>.
- Aus den für das FRA-Gutachten 1/2021 erhobenen Daten geht hervor, dass Menschen mit Behinderungen am Arbeitsplatz regelmäßig und bei der Arbeitssuche noch häufiger diskriminiert werden. Die FRA hat diese Daten über Franet erhoben. Diesbezügliche Daten waren nur in einigen wenigen EU-Mitgliedstaaten verfügbar <sup>(29)</sup>.
- Frauen mit Behinderungen werden im Beschäftigungsbereich häufiger aufgrund ihrer Behinderung diskriminiert als Männer mit Behinderungen.
- Die Ergebnisse der Grundrechte-Erhebung weisen für die Allgemeinbevölkerung relativ hohe Raten der Altersdiskriminierung im Beschäftigungsbereich aus (Fünfjahresrate: 15 %), wobei zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede festzustellen sind.
- Die Daten aus der Grundrechte-Erhebung machen deutlich, dass der Anteil der Befragten, die angeben, im Beschäftigungsbereich diskriminiert zu werden, weil sie „zu alt“ sind, fast doppelt so hoch ist wie der Anteil der Befragten, die sich diskriminiert fühlen, weil sie „zu jung“ sind (10 % bzw. 6 %).
- Wie die für das FRA-Gutachten 1/2021 erhobenen Daten zeigen, ist für ältere Menschen im Beschäftigungsbereich eine hohe Prävalenz der Erfahrungen mit Altersdiskriminierung festzustellen.
  - ★ Die Prävalenz steigt in der Regel mit dem Alter der Befragten und ist bei Menschen ab 50 Jahren besonders hoch. Diesbezügliche Daten waren nur in einigen wenigen EU-Mitgliedstaaten verfügbar <sup>(30)</sup>.
  - ★ Die Prävalenz der Erfahrungen mit Altersdiskriminierung ist bei der Arbeitssuche höher als am Arbeitsplatz.
  - ★ Frauen werden in der Regel im Beschäftigungsbereich häufiger aufgrund ihres Alters diskriminiert als Männer.
- Die Daten aus der Grundrechte-Erhebung belegen darüber hinaus, dass die Fünfjahres-Prävalenz der Diskriminierung aus einem beliebigen Grund im Beschäftigungsbereich unter Personen, die sich selbst als lesbisch, schwul oder bisexuell (LGB) oder „sonstiges“

<sup>(27)</sup> FRA (2017), *Zweite Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung: Muslimas und Muslime – ausgewählte Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 27.

<sup>(28)</sup> Vgl. Eurostat (2013), *European Health Interview Survey (EHIS wave 2) – Methodological manual*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 16 und 17.

<sup>(29)</sup> Ausführliche Verweise sind Abschnitt 1.2.2 des FRA-Gutachtens 1/2021 zu entnehmen.

<sup>(30)</sup> Ausführliche Verweise sind Abschnitt 1.2.3 des FRA-Gutachtens 1/2021 zu entnehmen.

bezeichnen (41 %), annähernd doppelt so hoch ist wie unter Personen, die sich selbst als heterosexuell bezeichnen (22 %) <sup>(31)</sup>.

- LGB werden am Arbeitsplatz häufiger diskriminiert als bei der Arbeitsuche, wobei zwischen Lesben, Schwulen und Bisexuellen keine nennenswerten Unterschiede festzustellen waren <sup>(32)</sup>.
- Die Altersdiskriminierung von LGB im Beschäftigungsbereich steigt mit dem Alter und ist bei Menschen ab 55 Jahren besonders hoch <sup>(33)</sup>.

## ↑ FRA-STELLUNGNAHME 1

Im Einklang mit Artikel 5 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und Artikel 7 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf – in denen auf „positive Maßnahmen“ bzw. „positive spezifische Maßnahmen“ Bezug genommen wird – könnten die EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, „mit denen Benachteiligungen“ aus den Diskriminierungsgründen und in den Lebensbereichen, die in diesen Richtlinien aufgeführt sind und für die Evidenzdaten aus den Forschungsarbeiten der FRA und nationalen Datenquellen vorliegen, „verhindert oder ausgeglichen werden“.

Die EU-Mitgliedstaaten könnten solche Benachteiligungen sowie die Entwicklungen im Bereich der Diskriminierung im Wege einer systematischen Datenerhebung und durch die Analyse der gelebten Erfahrungen und der sozioökonomischen Bedingungen der Angehörigen von Diskriminierung bedrohter Bevölkerungsgruppen ermitteln. Vgl. hierzu die FRA-Stellungnahme 6 zu Gleichstellungsdaten.

Im Einklang mit Artikel 15 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sowie Artikel 17 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sollten sich die EU-Mitgliedstaaten verstärkt darum bemühen, die Wirksamkeit der von ihnen zur Durchsetzung der Antidiskriminierungsvorschriften getroffenen Maßnahmen und institutionellen Regelungen zu erhöhen, und sicherstellen, dass die „Sanktionen ..., die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Anwendung dieser Richtlinie[n] zu verhängen sind, ... wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sind.

<sup>(31)</sup> FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>(32)</sup> FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 31.

<sup>(33)</sup> FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

## BERÜCKSICHTIGUNG DES UNEINHEITLICHEN SCHUTZES VOR DISKRIMINIERUNG IN DEN RECHTSVORSCHRIFTEN DER EU

Artikel 10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht Folgendes vor: „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.“

Darüber hinaus ist in Artikel 19 AEUV festgelegt, dass „der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen [kann], um 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“.

Nach Artikel 21 der Charta sind „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“ verboten. Zudem schreibt Artikel 21 vor: „Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“ Die Charta ist für die EU-Organe bei allen ihren Maßnahmen und für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des EU-Rechts verbindlich. Gemäß Artikel 51 Absatz 1 der Charta gelten ihre Bestimmungen für die Organe und Einrichtungen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union.

Darüber hinaus hat die EU das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen unterzeichnet und ratifiziert, in dem die Nichtdiskriminierung als ein Grundsatz des Übereinkommens verankert ist (Artikel 3) und nach dem jede Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen verboten ist (Artikel 5).

Ungeachtet dieser Bestimmungen ist der einschlägige EU-Rechtsrahmen nach wie vor von Defiziten bei der Förderung der Gleichbehandlung geprägt. Das geltende abgeleitete Unionsrecht– d. h. die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und die Richtlinien zur Gleichstellung von Männern und Frauen<sup>(34)</sup> – weist Schutzdefizite auf und schafft eine künstliche Gründehierarchie, durch die der Erfassungs- und Anwendungsbereich des auf EU-Ebene gewährleisteten Schutzes vor Diskriminierung eingeschränkt wird. Während in den EU-Rechtsvorschriften ein umfassender Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft vorgesehen ist, genießen die Diskriminierungsgründe Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung keinen gleichwertigen Schutz.

Darüber hinaus ist in den einzelnen Mitgliedstaaten kein einheitlicher Schutz vor Diskriminierung gewährleistet, obwohl die meisten von ihnen Rechtsvorschriften verabschiedet haben, die über die in den oben genannten Richtlinien verankerten Mindestnormen hinausgehen. Indem sie in ihren nationalen Rechtsvorschriften zusätzliche Gründe und Lebensbereiche berücksichtigen, erkennen die meisten Mitgliedstaaten das Erfordernis an, Menschen über den bestehenden EU-Rechtsrahmen für die Gleichbehandlung hinaus vor Diskriminierung zu schützen.

Ungeachtet dessen und trotz der Aufrufe des Europäischen Parlaments und der Bemühungen der Europäischen Kommission wird der 2008 vorgelegte Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der

---

<sup>(34)</sup> Richtlinie 2010/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG des Rates (ABl. L 180 vom 15.7.2010, S. 1); Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23); Richtlinie 2004/113/EG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. L 373 vom 21.12.2004, S. 37).

Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Gleichbehandlungsrichtlinie) noch immer im Rat blockiert, von dem er einstimmig angenommen werden muss. Während 14 Mitgliedstaaten den Vorschlag uneingeschränkt befürworten, wird er von einer nicht näher angegebenen Zahl von Mitgliedstaaten weiterhin abgelehnt <sup>(35)</sup>.

Die Erhebungsdaten der FRA zeigen beispielsweise, dass viele Roma, Travellers, Muslime, Jüdinnen und Juden sowie Zuwanderer und deren Nachkommen unsicher sind, ob sie aufgrund ihrer Rasse und ethnischen Herkunft oder aufgrund ihrer Religion oder Weltanschauung diskriminiert werden. Des Weiteren belegen die Daten durchgängig, dass EU-weit zahlreiche Menschen Mehrfach- und intersektionelle Diskriminierung aufgrund unterschiedlicher Kombinationen von Schutzgründen erfahren.

Der Begriff intersektionelle Diskriminierung bezieht sich auf Situationen, in denen mehrere Gründe gleichzeitig und untrennbar zusammenwirken und spezifische Arten der Diskriminierung hervorbringen. Fachleute aus der Praxis räumen ein, dass die Betrachtung der Diskriminierung aus der Perspektive nur eines einzigen Grundes nicht den vielfältigen Formen gerecht wird, in denen Menschen in ihrem Alltag Diskriminierung erfahren. Dennoch sieht das EU-Recht keinen Schutz vor intersektioneller Diskriminierung vor, und nur einige wenige Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften zur Mehrfach- oder intersektionellen Diskriminierung verabschiedet.

Zudem wird befürchtet, dass sich die Erscheinungsformen der systemischen oder strukturellen Diskriminierung auf die Gleichbehandlung auswirken. Nach der in der Empfehlung des Rates zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma verwendeten Definition „zeigt sich systemische oder strukturelle Diskriminierung in Ungleichheiten, die sich aus der Gesetzgebung, Politik und Praxis ergeben, aber nicht absichtlich herbeigeführt werden, sondern das Ergebnis einer Reihe institutioneller Faktoren bei der Ausarbeitung, Umsetzung und Überprüfung der Gesetzgebung, Politik und Praxis sind“ <sup>(36)</sup>.

Die von der FRA erhobenen Daten offenbaren Belege für eine strukturelle Diskriminierung in den Mitgliedstaaten. Deutlich wird dies an den in EU-MIDIS II und der Erhebung über Roma und Travellers gewonnenen Erkenntnissen über Roma und Menschen afrikanischer Abstammung. Diese Ergebnisse zeigen, dass die Personengruppen, die mit die höchsten Diskriminierungsraten aufweisen, in der Regel auch in überdurchschnittlich hohem Maße von materieller Deprivation betroffen sind.

- Ein erheblicher Anteil der befragten Roma und ihrer Kinder (80 %) müssen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle ihrer jeweiligen Länder auskommen; jeder vierte Roma (27 %) und jedes dritte Roma-Kind (30 %) lebt in einem Haushalt, dessen Angehörige im letzten Monat vor EU-MIDIS II mindestens einmal Hunger litten; jeder dritte Roma wohnt in einer Unterkunft ohne Leitungswasser und jeder zehnte in einer Unterkunft ohne Strom. Auf die Frage, ob sie mit dem Gesamteinkommen ihres Haushalts über die Runden kommen, gaben 92 % der befragten Roma an, dass sie dabei einige Schwierigkeiten hätten; 45 % sprachen von „großen Schwierigkeiten“ <sup>(37)</sup>.
- In den sechs von der FRA-Erhebung zu Roma und Travellers erfassten Ländern lebt jedes vierte Kind von Roma und Travellers (23 %) in einem von schwerwiegender materieller Deprivation betroffenen Haushalt – dieser Anteil ist deutlich höher als in der Allgemeinbevölkerung. Das bedeutet, dass die Angehörigen des Haushalts für die Ausgaben zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse nicht aufkommen können, wie beispielsweise für gesunde Lebensmittel oder Heizung, mit den Mietzahlungen im Rückstand sind oder sich keinen einwöchigen Urlaub pro Jahr leisten können <sup>(38)</sup>.

---

<sup>(35)</sup> Rat der Europäischen Union (2020), *Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation – Information from the Presidency on responses to its questionnaire*, Brüssel, 4. November 2020.

<sup>(36)</sup> Rat der Europäischen Union (2021), *Empfehlung des Rates zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma*, Brüssel, 2. März 2021, S. 20.

<sup>(37)</sup> FRA (2016), *Zweite Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung: Roma – Ausgewählte Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>(38)</sup> FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

- Mehr als jeder Zweite (55 %) der Befragten afrikanischer Abstammung verfügt einschließlich Sozialtransfers über ein Haushaltseinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle des Landes, in dem er lebt. In dieser Personengruppe wurden für Zuwanderer der zweiten Generation (48 %) und die Staatsangehörigen des jeweiligen Landes (49 %) hohe Armutsgefährdungsquoten ermittelt, die über der entsprechenden Quote in der Allgemeinbevölkerung liegen. Jeder zweite Befragte afrikanischer Abstammung (45 %) gab an, in überbelegtem Wohnraum zu leben, gegenüber 17 % der Allgemeinbevölkerung der damaligen 28 Mitgliedstaaten der EU. Jeder Zehnte dieser Befragten (12 %) ist von wohnungsbezogener Deprivation betroffen und lebt beispielsweise in einer Wohnung, in der es kein Badezimmer und keine Toilette gibt, die zu dunkel ist, deren Wände oder Fenster Schimmel aufweisen oder deren Dach undicht ist <sup>(39)</sup>.

## ↑ FRA-STELLUNGNAHME 2

Der Unionsgesetzgeber und die Mitgliedstaaten sollten die Gewährleistung eines vergleichbaren, einheitlichen und starken Schutzes vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in unterschiedlichen Lebensbereichen anstreben. Dabei könnten sich die Mitgliedstaaten an den Strategien und Aktionsplänen der Europäischen Kommission orientieren, in denen das Ziel verankert ist, eine Union der Gleichheit zu schaffen. Hierzu zählen der EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025, der strategische Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma für den Zeitraum 2020-2030, die Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen [lesbischen, schwulen, bisexuellen, Transgender-, intersexuellen und queeren Personen] 2020-2025, die Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030, der Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021-2027 und die Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten weiterhin alle möglichen Optionen ausloten, um die Verhandlungen über die vorgeschlagene Gleichbehandlungsrichtlinie aus der Sackgasse zu führen. Die Verabschiedung der Richtlinie ohne weitere Verzögerungen würde die künstliche Hierarchie der Schutzgründe beseitigen, die sich in der Union etabliert hat, und sicherstellen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten einen umfassenden und einheitlichen Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in zentralen Lebensbereichen gewährleisten, die gegenwärtig vom abgeleiteten EU-Recht nicht abgedeckt sind.

Der Unionsgesetzgeber sollte in Erwägung ziehen, den Begriff der Diskriminierung zu erweitern, um die intersektionelle Diskriminierung in die geltenden und auch die neuen Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung einzubeziehen. Damit würde es der EU und ihren Mitgliedstaaten möglich, den rechtlichen Schutz vor intersektioneller Diskriminierung zu stärken, insbesondere für Frauen, die aus mehreren unterschiedlichen Schutzgründen diskriminiert werden.

<sup>(39)</sup> FRA (2018), *Being Black in the EU*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

## ANERKENNUNG POTENZIELLER NEUER FORMEN DER DISKRIMINIERUNG

In den letzten Jahren war in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen eine exponentielle Zunahme der Nutzung von Algorithmen und künstlicher Intelligenz (KI) für die Entscheidungsfindung zu beobachten. Ebenso wie andere Akteure hat auch die FRA aufgezeigt, dass die Nutzung von Algorithmen und KI erheblichen Einfluss auf den Grundsatz der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung haben kann. Dieser Umstand wurde auch von der Hochrangigen Expertengruppe der EU für KI hervorgehoben.

Allerdings sind sich die Nutzer in sehr unterschiedlichem Maße bewusst, welches Diskriminierungspotenzial die Nutzung von Algorithmen und KI birgt. Viele von ihnen wissen nicht, inwiefern diese Systeme insbesondere mittelbare Diskriminierung bewirken, verfestigen oder sogar verstärken können. Nach der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf liegt eine mittelbare Diskriminierung vor, wenn durch dem Anschein nach neutrale Regelungen Personen oder Personengruppen mit bestimmten Merkmalen gegenüber anderen Personen benachteiligt werden. Den Evidenzdaten aus den veröffentlichten Forschungsarbeiten der FRA zu KI zufolge prüfen Entwickler sowie öffentliche und private Nutzer von KI häufig nicht oder nicht im Einzelnen, ob die von ihnen verwendeten automatisierten Systeme diskriminierend sind.

In Anerkennung der wichtigen Herausforderung, eine diskriminierungsfreie Nutzung von KI zu gewährleisten und die Gleichbehandlung nicht einzuschränken, sondern zu fördern, ergreifen internationale Organisationen, die EU und die Mitgliedstaaten im Bereich der Politikgestaltung und der Gesetzgebung, in dem das Erfordernis der Nichtdiskriminierung ebenfalls eine Rolle spielen sollte, unterschiedliche Maßnahmen. In ihrem *Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen* <sup>(40)</sup>, in dem Pläne für einen möglichen Legislativvorschlag erörtert werden, unterstrich die Europäische Kommission, dass KI mehrere Risiken birgt, darunter auch für Diskriminierung aus unterschiedlichen Schutzgründen. Dies wurde auch im **EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025** betont.

Diese Initiativen und Bedenken verdeutlichen die Gefahr der Diskriminierung bei der Nutzung von KI in unterschiedlichen Lebensbereichen sowie die Notwendigkeit einer weiteren Regulierung. Die potenzielle umfassende Nutzung von KI kann unter Umständen zu Diskriminierung in Lebensbereichen und aus Gründen führen, die im geltenden abgeleiteten Antidiskriminierungsrecht der EU nicht erfasst sind.



### FRA-STELLUNGNAHME 3

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die Auswirkungen der zunehmenden Heranziehung von Algorithmen und KI für die Entscheidungsfindung auf die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung im Einzelnen prüfen und einschlägige Grundrechtsgarantien einführen, um diese Auswirkungen einzuschränken. Dies würde dazu beitragen, die Risiken einzudämmen, die sich aus möglichen diskriminierenden Verzerrungen innerhalb der für die Entscheidungsfindung herangezogenen Algorithmen und KI ergeben.

Diesbezüglich sollte die EU auch die Finanzierung gezielter Forschungsarbeiten zur Diskriminierung durch KI und Algorithmen in Erwägung ziehen.

<sup>(40)</sup> Europäische Kommission (2020), *Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen*.



## NICHTMELDUNG VON DISKRIMINIERUNG UND FEHLENDES BEWUSSTSEIN FÜR DIE EIGENEN RECHTE

Die Erhebungsdaten der FRA zeigen, dass Diskriminierungsoffer ihre Erfahrungen in der Regel bei keiner Behörde oder anderen Stelle melden. Hierfür gibt es eine Reihe von Gründen, darunter auch, dass die Betroffenen nicht wissen, an wen sie sich wenden können. Dabei gibt es im Einklang mit Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse in allen Mitgliedstaaten Gleichstellungsstellen, die dem genannten Artikel zufolge auch die Aufgabe haben „die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen“<sup>(41)</sup>.

Die Ergebnisse der FRA-Erhebungen belegen, dass insgesamt eine erhebliche Zahl von Diskriminierungsfällen nicht gemeldet wird, wobei EU-weit bei den Gleichstellungsstellen weniger Meldungen eingehen als bei anderen Stellen, bei denen Beschwerden eingereicht werden können. Dies weist darauf hin, dass die vorhandenen Verfahren und Systeme für die Meldung von Diskriminierungserfahrungen oftmals unwirksam sind und Diskriminierungsoffer nicht immer bei der Einlegung von Rechtsbehelfen und beim Zugang zur Justiz unterstützen.

Insbesondere ist den FRA-Erhebungen Folgendes zu entnehmen:

- Die Ergebnisse aller FRA-Erhebungen belegen, dass in allen untersuchten Bevölkerungsgruppen nur ein geringer Anteil der Diskriminierungsfälle gemeldet wird<sup>(42)</sup>;
- im Zeitverlauf, in den verschiedenen Ländern und in den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, in denen die FRA-Erhebungen durchgeführt wurden, waren durchgehend niedrige Melderaten zu verzeichnen. Für die einzelnen Bevölkerungsgruppen wurden die folgenden durchschnittlichen Melderaten ermittelt:
  - ★ 12 % (EU-MIDIS II, 2016),
  - ★ 23 % (zweite Antisemitismus-Erhebung, 2018),
  - ★ 11 % (EU-LGBTI II [Erhebung unter lesbischen, schwulen, bisexuellen, Transgender- und intersexuellen Personen], 2019),
  - ★ 10 % (Grundrechte-Erhebung, 2019),
  - ★ 21 % (Erhebung unter Roma und Travellers, 2019);
- infolgedessen werden Diskriminierungsfälle von den Einrichtungen, die rechtlich verpflichtet sind, Diskriminierungsoffer zu unterstützen, einschließlich der Gleichstellungsstellen, sehr häufig nicht erfasst;
- den Daten aus EU-MIDIS II (2016) zufolge wurden die meisten Beschwerden bei einem Arbeitgeber eingereicht (36 %), während etwa 13 % der Meldungen bei einer Gewerkschaft oder Personalvertretung und weitere 17 % bei der Polizei eingingen, wobei Letztere im Zusammenhang mit dem Betreten eines Nachtclubs bzw. einer Bar standen<sup>(43)</sup>;
- mit nur 4 % ging ein besorgniserregend niedriger Anteil aller Meldungen bei Gleichstellungsstellen ein;
- ungeachtet der insgesamt niedrigen Melderaten sind zwischen den Mitgliedstaaten und den untersuchten Bevölkerungsgruppen Unterschiede erkennbar: Diskriminierungsoffer aus ethnischen Minderheiten oder mit Migrationshintergrund (einschließlich Roma und Travellers) in Finnland, den Niederlanden, Irland, Schweden und Dänemark (in absteigender Reihenfolge) melden Diskriminierungsfälle häufiger als die Befragten in anderen Ländern<sup>(44)</sup>.

<sup>(41)</sup> Weitere Informationen darüber, wann in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten Gleichstellungsstellen eingerichtet wurden, sind dem von Equinet verwalteten „**European directory of equality bodies**“ (Europäisches Verzeichnis der Gleichstellungsstellen) zu entnehmen.

<sup>(42)</sup> FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2019), *Fundamental Rights Survey*.

<sup>(43)</sup> FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 22.

<sup>(44)</sup> FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 43; FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 31.

Niedrige oder hohe Meldezahlen in den einzelnen Mitgliedstaaten lassen nicht notwendigerweise Rückschlüsse auf die Prävalenz oder Art der Diskriminierung in diesen Ländern zu. Allerdings kann die Zahl der gemeldeten Vorfälle als Indikator für die Bereitschaft der Menschen herangezogen werden, Diskriminierung zu melden. Diese Bereitschaft wiederum ist abhängig davon, inwieweit die Opfer den Institutionen vertrauen und in welchem Maße sie sich der Gleichbehandlungsvorschriften, ihrer einschlägigen Rechte und der Existenz der Gleichstellungsstellen bewusst sind.

Hohe Meldezahlen können mitunter darauf hinweisen, dass die Meldesysteme funktionieren, während niedrige Zahlen möglicherweise auf das Gegenteil schließen lassen. Darüber hinaus sind jährliche Veränderungen der Melderaten nicht zwangsläufig mit Schwankungen der Prävalenz der Diskriminierung gleichzusetzen. Vielmehr könnten sie auf Veränderungen bei den Meldesystemen, eine zunehmende Bereitschaft und Fähigkeit der Opfer und Zeugen, Vorfälle zu melden, oder verbesserte Kapazitäten der zuständigen Stellen für die Bearbeitung der entsprechenden Meldungen zurückzuführen sein.

Den Erhebungsdaten der FRA zufolge nannten die Befragten unter anderem die folgenden Hauptgründe für die Nichtmeldung:

- In allen FRA-Erhebungen war der wichtigste Grund für die Nichtmeldung eines Vorfalls von Diskriminierung die Überzeugung, dass aufgrund der Meldung nichts geschehen oder sich nichts ändern würde. Dieser konkrete Grund wurde genannt von
  - ★ 52 % der Befragten der zweiten Antisemitismus-Erhebung, die den letzten Vorfall von Diskriminierung nicht gemeldet hatten <sup>(45)</sup>;
  - ★ 41 % der Diskriminierungsopfer in der Erhebung EU-LGBTI II <sup>(46)</sup>;
  - ★ 35 % der Diskriminierungsopfer aus einer ethnischen Minderheit oder mit Migrationshintergrund in EU-MIDIS II <sup>(47)</sup>;
  - ★ mehr als 36 % der im Rahmen der Grundrechte-Erhebung befragten Personen aus der Allgemeinbevölkerung, die ihre jüngste Diskriminierungserfahrung nicht gemeldet hatten <sup>(48)</sup>.
- Weitere häufig angeführte Gründe für die Nichtmeldung waren die Überzeugung, dass Diskriminierung nur schwer nachzuweisen ist, und die Auffassung, dass der Vorfall womöglich zu geringfügig oder es nicht wert war, gemeldet zu werden.

In der FRA-Erhebung EU-LGBTI II wurde darüber hinaus die Nichtmeldung unter anderem damit begründet, dass

- ★ es sich nicht lohnt, Diskriminierung zu melden, weil sie ständig passiert (33 %);
- ★ die Befragten ihre Zugehörigkeit zur Gruppe der LGBTI nicht offenlegen wollen (21 %);
- ★ die Befragten den Behörden nicht vertrauen (21 %);
- ★ die Befragten befürchten, dass der Vorfall nicht ernst genommen wird (23 %);
- ★ die Befragten nicht wissen, wie oder wo sie den Vorfall melden können (15 %);
- ★ die Befragten verletzt, traumatisiert und zu gestresst waren, um den Vorfall aktiv zu melden (13 %) <sup>(49)</sup>.

Diese Ergebnisse belegen, dass die vorhandenen Rechtsvorschriften, Strategien und Einrichtungen, deren Ziel es ist, Diskriminierung zu bekämpfen und die Gleichbehandlung aller sicherzustellen, in den Mitgliedstaaten unterschiedlich wirksam sind. Sie lassen ferner den Schluss zu, dass sich die verschiedenen Gruppen, die in den einzelnen Ländern befragt wurden, in unterschiedlichem Maße ihrer eigenen Rechte bewusst sind. Tatsächlich ist den Erhebungsdaten der FRA zu entnehmen, dass der Bekanntheitsgrad der Gleichstellungsstellen in den von Diskriminierung bedrohten Bevölkerungsgruppen, wie etwa bei Angehörigen ethnischer

<sup>(45)</sup> FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 59.

<sup>(46)</sup> FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 37.

<sup>(47)</sup> FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 49.

<sup>(48)</sup> FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey 2019*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>(49)</sup> FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 37.

Minderheiten oder Zuwanderern, anders als in der Allgemeinbevölkerung sehr gering ist. Darüber hinaus bestehen zwischen den einzelnen Ländern und den befragten Bevölkerungsgruppen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Kenntnisse über die Antidiskriminierungsvorschriften, die verfügbaren Rechtsbehelfsverfahren sowie die Gleichstellungsstellen.

- Im Durchschnitt ist das Bewusstsein für die Unrechtmäßigkeit von Diskriminierung unter den Befragten der Erhebung EU-MIDIS II relativ hoch (67 %) <sup>(50)</sup>.
- Hingegen kennt nur ein sehr geringer Teil der im Rahmen von EU-MIDIS II befragten Personen eine Organisation, die Diskriminierungsoffer unterstützt oder berät, oder weiß, dass es Gleichstellungsstellen gibt: 71 % wissen von keiner solchen Organisation, während 62 % den Namen keiner der Gleichstellungsstellen in ihrem Land kennen <sup>(51)</sup>.
- Der Bekanntheitsgrad der Gleichstellungsstellen ist in der Allgemeinbevölkerung verglichen mit ethnischen Minderheiten oder Zuwanderern und deren Nachkommen relativ hoch. Der Grundrechte-Erhebung zufolge kennen in den 27 EU-Mitgliedstaaten (EU-27) durchschnittlich drei von fünf Befragten (61 %) mindestens eine Gleichstellungsstelle in ihrem Land, die sich mit den Diskriminierungsgründen Rasse, ethnische Herkunft und Geschlecht befasst. Mehr als die Hälfte (52 %) aller Befragten kennen eine Gleichstellungsstelle, die für Fälle von Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zuständig ist <sup>(52)</sup>.
- Dieser Anteil ist jedoch unter den Befragten, die keine Staatsangehörigen des Erhebungslandes sind (34 %), niedriger als unter den Staatsangehörigen (53 %). Ebenso kennen 45 % der im Rahmen der Grundrechte-Erhebung befragten Personen, die sich selbst als Angehörige einer ethnischen Minderheit betrachten, eine Gleichstellungsstelle, die sich mit Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft befasst, während dieser Anteil bei den Befragten, die sich nicht als einer ethnischen Minderheit zugehörig betrachten, bei 53 % liegt <sup>(53)</sup>.
- Die Daten aus der Grundrechte-Erhebung zeigen ferner, dass in der EU-27 der Bekanntheitsgrad der Gleichstellungsstellen in der Allgemeinbevölkerung in geringerem Maße auch davon abhängig ist, ob die Befragten von einer Behinderung betroffen sind und wie stark sie durch diese eingeschränkt werden. Gut die Hälfte (55 %) der Befragten, die in ihren alltäglichen Verrichtungen schwerwiegend eingeschränkt sind, gibt an, eine Gleichstellungsstelle zu kennen, gegenüber 57 % der Befragten mit einer nicht schwerwiegenden Einschränkung und 63 % der Befragten ohne Einschränkung.
- Insgesamt war in mehreren FRA-Erhebungen festzustellen, dass der Bekanntheitsgrad der Gleichstellungsstellen auch vom Bildungsniveau abhängig ist: Befragte mit einem niedrigeren Bildungsniveau gaben weniger häufig an, eine solche Einrichtung zu kennen.
- Selbst wenn in einer Bevölkerungsgruppe ein größerer Anteil der Befragten bestimmte Gleichstellungsstellen kennt (wie beispielsweise in der Allgemeinbevölkerung oder unter LGBTI) <sup>(54)</sup>, geht dieser Umstand nicht mit einer wesentlich höheren Melderate einher.
- Die FRA-Daten über Gleichstellungsstellen belegen, dass diese Einrichtungen in Dänemark, Irland, Lettland, Polen, Schweden und der Tschechischen Republik im Verhältnis zur Bevölkerungszahl personell und finanziell besser ausgestattet sind als in den übrigen Ländern. Zudem wissen mindestens 50 % der im Rahmen von EU-MIDIS II befragten Personen, dass es in diesen Ländern Gleichstellungsstellen gibt (in Irland und Schweden sind diese Anteile mit etwa 40 % etwas geringer).

<sup>(50)</sup> FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 55.

<sup>(51)</sup> Ebenda, S. 51-53.

<sup>(52)</sup> FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>(53)</sup> Ebenda.

<sup>(54)</sup> FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey 2019*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2020), *EU LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 35-37.

- Andererseits geht aus den FRA-Daten hervor, dass die Gleichstellungsstellen in Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Italien, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Österreich, Rumänien, Slowenien, Spanien und Ungarn im Verhältnis zur Bevölkerungszahl personell und finanziell schlechter ausgestattet sind als in den übrigen Ländern, wobei höchstens 30 % der im Rahmen von EU-MIDIS II befragten Personen wissen, dass es in diesen Ländern Gleichstellungsstellen gibt.

Der geringe Bekanntheitsgrad der Gleichstellungsstellen verhindert, dass diese die wichtige Rolle wahrnehmen, die sie bei der Unterstützung von Diskriminierungsopfern spielen sollten. Die verfügbaren Evidenzdaten bestätigen, dass ein Zusammenhang zwischen den personellen und finanziellen Ressourcen der Gleichstellungsstellen und dem Bekanntheitsgrad dieser Einrichtungen in der Bevölkerung besteht. Dies lässt den Schluss zu, dass Gleichstellungsstellen mit mehr rechtlichen Befugnissen und einer höheren Mittelausstattung eher in der Lage sind, das Bewusstsein sowohl der Opfer als auch der Zeugen von Diskriminierung für die eigenen Rechte wirksam zu stärken, indem sie unter anderem gezielte Maßnahmen ergreifen, um die am stärksten von Diskriminierung bedrohten Personen oder Personengruppen zu erreichen.

Bemerkenswerterweise geht jedoch ein höherer Bekanntheitsgrad der Gleichstellungsstellen nicht zwangsläufig mit höheren Melderaten bei diesen Einrichtungen einher. Dies gilt sogar für einige der Gleichstellungsstellen, die im Verhältnis zur Bevölkerungszahl ihres Landes personell und finanziell besser ausgestattet sind als andere.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben konkrete Maßnahmen ergriffen, um die Meldung von Hasskriminalität, einer der schwersten Formen von Diskriminierung, bei den zuständigen Einrichtungen und Behörden zu fördern<sup>(55)</sup>. Im März 2021 verabschiedete die Hohe Rangige Gruppe der EU zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen der Intoleranz eine Reihe zentraler Leitprinzipien, mit denen die Opfer ermutigt werden sollen, Hasskriminalität bei den Strafverfolgungsbehörden zu melden<sup>(56)</sup>. Diese Prinzipien wurden von der Arbeitsgruppe für die Erfassung von Hasskriminalität, die Erhebung von Daten und die Förderung der Berichterstattung im Rahmen von durch die FRA unterstützten Maßnahmen erarbeitet.

Einige Aspekte der zentralen Leitprinzipien zur Förderung der Meldung von Hasskriminalität sind im Zusammenhang mit der Förderung der Meldung von Diskriminierung bei den Gleichstellungsstellen von Bedeutung, obwohl Hasskriminalität in der Regel unter die Bestimmungen des Strafrechts fällt und nur einige wenige Gleichstellungsstellen ausdrücklich die Aufgabe haben, sich damit zu befassen.

Die Prinzipien 5, 6, 8 und 9 sind im Zusammenhang mit der Förderung der Meldung bei Gleichstellungsstellen von besonderem Interesse. Diese Prinzipien betreffen insgesamt:

- den Aufbau einer strukturellen und formalisierten Zusammenarbeit zwischen Gleichstellungsstellen, Polizei und Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich wirksamer Verweismechanismen;
- die Schaffung zugänglicher Meldekanäle für Opfer und Zeugen, über die beispielsweise auch Dritte über Vorfälle berichten können;
- die Durchführung maßgeschneiderter aufsuchender Maßnahmen für Personen, die Gefahr laufen, Opfer vorurteilsgeleiteter Straftaten zu werden.

Opfer von vorurteilsgeleiteten Straftaten und Belästigung können sich wegen Vorfällen, die nicht als Straftaten einzustufen sind, an Gleichstellungsstellen wenden. Formalisierte und wirksame Verfahren für Verweisungen zwischen den einschlägigen Behörden in Abhängigkeit von deren Zuständigkeit im Einzelfall sind ein wichtiger Schritt, um dafür zu sorgen, dass sich Diskriminierungsopfer um Unterstützung, Schutz und Wiedergutmachung bemühen. Im Rahmen einer solchen interinstitutionellen Zusammenarbeit muss sowohl in der Allgemeinbevölkerung

<sup>(55)</sup> FRA (2012), *Hasskriminalität in der Europäischen Union sichtbar machen: die Rechte der Opfer anerkennen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>(56)</sup> Europäische Kommission, Hohe Rangige Gruppe der EU zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen der Intoleranz, Arbeitsgruppe für die Erfassung von Hasskriminalität, die Erhebung von Daten und die Förderung der Berichterstattung (2021), *Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime – The role of law enforcement and relevant authorities*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

als auch in den am stärksten von Diskriminierung bedrohten Gruppen das Bewusstsein für die eigenen Rechte gestärkt und der Bekanntheitsgrad der Gleichstellungsstellen erhöht werden.

#### FRA-STELLUNGNAHME 4

Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten sollten in Erwägung ziehen, im Rahmen der Tätigkeit der Hochrangigen Gruppe der EU für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt sowie in enger Zusammenarbeit mit Equinet, Gleichstellungsstellen und einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft spezifische Leitprinzipien für die Förderung der Meldung von Diskriminierung bei den Gleichstellungsstellen zu erarbeiten.

Mit Blick auf die Förderung der Meldung von Vorfällen sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten in Betracht ziehen, die aus den von der FRA unterstützten Tätigkeiten der Hochrangigen Gruppe zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen der Intoleranz gewonnenen Erkenntnisse über die Förderung der Meldung von Hasskriminalität auf die Förderung der Meldung von Diskriminierung bei den Gleichstellungsstellen zu übertragen. Die von der Hochrangigen Gruppe verabschiedeten zentralen Leitprinzipien für die Förderung der Meldung von Hasskriminalität könnten mit Blick auf die Förderung der Meldung von Diskriminierung bei den Gleichstellungsstellen insbesondere wie folgt angepasst werden:

- Aufbau wirksamer Mechanismen für Verweisungen zwischen Gleichstellungsstellen, Polizei und Organisationen der Zivilgesellschaft;
- Bereitstellung zugänglicher Meldekanäle unter anderem für Meldungen durch Dritte;
- Durchführung maßgeschneiderter aufsuchender Maßnahmen für von Diskriminierung bedrohte Personen.

Die Mitgliedstaaten sollten sich verstärkt darum bemühen, sicherzustellen, dass die Gleichstellungsstellen über die erforderlichen Mittel verfügen, um ihren Bekanntheitsgrad zu erhöhen und insbesondere von Diskriminierung bedrohte Bevölkerungsgruppen sowie die Allgemeinbevölkerung auf ihre Aufgaben aufmerksam zu machen.

Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten unabhängige Forschungsarbeiten zu den am stärksten von Diskriminierung bedrohten Bevölkerungsgruppen fördern, um die unterschiedlichen Faktoren zu untersuchen, die sich auf die Entscheidung jedes Einzelnen auswirken, Diskriminierung bei Gleichstellungsstellen zu melden oder nicht.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich verstärkt darum bemühen, im Einklang mit Artikel 10 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und Artikel 12 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf insbesondere in allen von Diskriminierung bedrohten Bevölkerungsgruppen das Bewusstsein für die Antidiskriminierungsvorschriften und die einschlägigen Rechtsbehelfsverfahren zu verbessern.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich vermehrt darum bemühen, Instrumente wie beispielsweise die Gleichstellungspflichten des öffentlichen Sektors sowie Folgenabschätzungen zur Gleichbehandlung einzusetzen, um die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sicherzustellen.

## ENTWICKLUNG DER ROLLE DER GLEICHSTELLUNGSSTELLEN

Die wirksame Durchführung der geltenden Rechtsvorschriften setzt geeignete Strukturen und Mechanismen voraus, die zum einen die Einhaltung der Rechtsvorschriften und zum anderen das Vertrauen in die an der Förderung der Gleichbehandlung beteiligten Einrichtungen verbessern. Diesbezüglich ist die Wirksamkeit der Gleichstellungsstellen von entscheidender Bedeutung.

Gemäß Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse bezeichnet „[j]eder Mitgliedstaat ... eine oder mehrere Stellen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern. Diese Stellen können Teil einer Einrichtung sein, die auf nationaler Ebene für den Schutz der Menschenrechte oder der Rechte des einzelnen zuständig ist.“

Nach Maßgabe der Richtlinie sollte es zu den Zuständigkeiten dieser Gleichstellungsstellen gehören, die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen, unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen sowie unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen. Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten einen breiten Ermessensspielraum für die Errichtung von Gleichstellungsstellen entsprechend ihren eigenen institutionellen Gepflogenheiten und Verfahren.

Im Jahr 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Empfehlung zu Standards für Gleichstellungsstellen. Darin nennt sie drei Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen könnten, um die Gleichstellungsstellen in die Lage zu versetzen, die Gleichbehandlung uneingeschränkt zu fördern und die ihnen nach dem EU-Recht übertragenen Aufgaben wirksam wahrzunehmen. Diese Maßnahmen betreffen das Mandat der Gleichstellungsstellen, ihre Unabhängigkeit und Wirksamkeit sowie die Zusammenarbeit und Koordinierung mit anderen Gleichstellungsstellen, Behörden und anderen Organisationen.

Die Europäische Kommission hat darauf hingewiesen <sup>(57)</sup>, dass hinsichtlich Rolle und Status der Gleichstellungsstellen nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, insbesondere mit Blick auf ihre Struktur, die von ihren Mandaten abgedeckten Diskriminierungsgründe und Lebensbereiche, ihre Funktionen, ihre Unabhängigkeit sowie die ihnen zur Verfügung stehenden personellen, finanziellen und technischen Ressourcen. Diese mangelnde Einheitlichkeit der Gleichstellungsstellen in den verschiedenen Mitgliedstaaten führt zu einem lückenhaften Schutz vor Diskriminierung in der EU. Die Tatsache, dass ungeachtet der bereits 2018 angenommenen Empfehlung der Europäischen Kommission, die darauf abzielte, einige dieser Lücken zu schließen, nach wie vor zahlreiche Unterschiede zwischen den Gleichstellungsstellen bestehen, macht deutlich, dass eine weitere Harmonisierung von Rolle und Status der Gleichstellungsstellen in der EU sowie eine Stärkung ihrer Mandate erforderlich sind.

Darüber hinaus kündigte die Europäische Kommission im EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025 an, bis 2022 die Möglichkeit des Vorschlags neuer Rechtsvorschriften für die Stärkung der Gleichstellungsstellen zu prüfen.

Equinet hat zwei Indikatorreihen erarbeitet, die die EU und ihre Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um die Stärkung der Gleichstellungsstellen unterstützen können.

Bei den Indikatoren für die Mandate liegt der Schwerpunkt auf den Diskriminierungsgründen und Lebensbereichen, die in den Zuständigkeitsbereich der Gleichstellungsstellen fallen, Art und Umfang ihrer Zuständigkeiten im Hinblick auf die Bereitstellung unabhängiger Unterstützung für Diskriminierungsopfer, ihren Entscheidungsbefugnissen, ihrer Fähigkeit, Erhebungen und Forschungsarbeiten durchzuführen, und ihrer beratenden Funktion.

---

<sup>(57)</sup> Europäische Kommission (2021), *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies*, SWD(2021) 63 final, Brüssel, 19. März 2021.

Die Indikatoren zur Unabhängigkeit haben in erster Linie die Rechtsrahmen für die Errichtung von Gleichstellungsstellen, deren Fähigkeit, ihre Funktionen unbeeinflusst wahrzunehmen, die Mittel- und Ressourcenausstattung der Gleichstellungsstellen, die Ernennung ihrer Führungskräfte sowie deren Rechenschaftspflichten zum Gegenstand.

Die wichtige Rolle der Gleichstellungsstellen bei der wirksamen Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes schlägt sich auch in den Rollen nieder, die ihnen im Rahmen unterschiedlicher EU-Initiativen zugewiesen werden, namentlich im EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025<sup>(58)</sup>, in der EU-Strategie für die Rechte von Opfern<sup>(59)</sup>, in der Empfehlung des Rates zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma<sup>(60)</sup>, im Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für EU-Fonds für den Zeitraum 2021-2027 (Dachverordnung)<sup>(61)</sup> und im Vorschlag für verbindliche Maßnahmen zur Lohntransparenz<sup>(62)</sup>. In allen diesen Initiativen werden den Gleichstellungsstellen aktive Rollen übertragen, die es erforderlich machen, dass diesen Stellen die erforderlichen Ressourcen für die wirksame und unabhängige Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt werden.

Im Einzelnen sieht die Dachverordnung die Mitwirkung der Gleichstellungsstellen an den Überwachungsausschüssen der EU-finanzierten Programme vor. Diese Ausschüsse werden dafür zuständig sein zu prüfen, ob die EU-finanzierten Programme während des gesamten Programmplanungszeitraums den grundlegenden Voraussetzungen für den Zugang zu EU-Fonds und deren Inanspruchnahme entsprechen.

## ↑ FRA-STELLUNGNAHME 5

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Gleichstellungsstellen die Aufgaben wirksam wahrnehmen können, die ihnen mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse übertragen wurden und die sie im Rahmen der ihnen im EU-Aktionsplan gegen Rassismus, in der EU-Strategie für die Rechte von Opfern, in der Empfehlung des Rates zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma, im Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für EU-Fonds für den Zeitraum 2021-2027 und im Vorschlag für verbindliche Maßnahmen zur Lohntransparenz zugewiesenen Rollen erfüllen sollen.

Hierzu ist zu gewährleisten, dass den Gleichstellungsstellen ein hinreichend umfassendes Mandat übertragen wird und sie über angemessene personelle, finanzielle und technische Ressourcen verfügen, um alle ihre gesetzlichen Aufgaben wirksam und unabhängig wahrzunehmen. Dieses Erfordernis wird auch in dem 2021 vorgelegten Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf betont.

- 
- <sup>(58)</sup> Europäische Kommission (2020), *Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Brüssel, 18. September 2020.
- <sup>(59)</sup> Europäische Kommission (2020), *EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020-2025)*, COM(2020) 258 final, Brüssel, 24. Juni 2020.
- <sup>(60)</sup> Rat der Europäischen Union (2021), *Empfehlung des Rates zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma*, Brüssel, 2. März 2021.
- <sup>(61)</sup> Europäische Kommission (2018), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa*, COM(2018) 375 final, Brüssel, 29. Mai 2018.
- <sup>(62)</sup> Europäische Kommission (2021), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Lohntransparenz und Durchsetzungsmechanismen*, COM(2021) 93 final, Brüssel, 4. März 2021.

Dabei sollten die Mitgliedstaaten der Empfehlung (EU) 2018/951 der Kommission vom 22. Juni 2018 zu Standards für Gleichstellungsstellen angemessene Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang sollten sie die Gleichstellungsstellen in die Lage versetzen, die folgenden Aufgaben zu erfüllen: Entgegennahme und Bearbeitung von Beschwerden (einschließlich der Beschwerden Dritter) und Unterstützung von Diskriminierungsopfern, Veröffentlichung unabhängiger Berichte und Empfehlungen zu diskriminierungsrelevanten Themen, Erhebung von Daten im Wege unabhängiger Untersuchungen, die zur Evidenzbasis für die Beobachtung des Ausmaßes der Diskriminierung beitragen, und Erhöhung des Bekanntheitsgrades der Gleichstellungsstellen in den Bevölkerungsgruppen, für deren Unterstützung sie eingerichtet wurden.

Die Mitgliedstaaten sind gehalten, die in der Empfehlung der Europäischen Kommission zu Standards für Gleichstellungsstellen aufgeführten Maßnahmen vollständig umzusetzen, um sicherzustellen, dass diese Stellen ihr enormes Potenzial ausschöpfen und die Gleichbehandlung in der Praxis fördern können.

Darüber hinaus wird der Europäischen Kommission nahegelegt, bis 2022 neue Rechtsvorschriften zur Stärkung der Gleichstellungsstellen vorzuschlagen, wie dies im Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025 vorgesehen ist. Die Tatsache, dass aufgrund der Unterschiede zwischen den Gleichstellungsstellen in der EU kein einheitlicher Schutz vor Diskriminierung gewährleistet ist, spricht für die Verabschiedung solcher Rechtsvorschriften, zumal die Gleichbehandlung einen der Grundwerte der Union darstellt.

Angesichts der Vielfalt der Rechtstraditionen und -systeme in den Mitgliedstaaten empfiehlt es sich, auch weiterhin Informationen über die nationalen Praktiken auszutauschen, um zu ermitteln, wie die in einem Land zur Stärkung der Gleichstellungsstellen ergriffenen Maßnahmen auf ein anderes Land übertragen werden könnten. Die Mitgliedstaaten könnten die Europäische Kommission, die FRA und Equinet um Unterstützung bei einem solchen Informationsaustausch ersuchen.

Die Mitgliedstaaten sind gehalten, die von Equinet erarbeiteten Indikatoren anzuwenden, um festzustellen, inwieweit die Standards für Gleichstellungsstellen eingehalten werden, und Maßnahmen zu ergreifen, um diese Stellen entsprechend zu stärken.

Die EU sollte sicherstellen, dass Equinet mit angemessenen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen ausgestattet wird, sodass es in der Lage ist, seine Indikatorreihen weiterzuentwickeln und ihre Anwendung sicherzustellen, um die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die Gleichstellungsstellen bei der Überwachung der praktischen Umsetzung der Empfehlung zu Standards für Gleichstellungsstellen zu unterstützen. Dies würde zur Stärkung der Gleichstellungsstellen beitragen.



## FÖRDERUNG DER ERHEBUNG UND NUTZUNG VON GLEICHSTELLUNGSDATEN, EINSCHLISSLICH DER ORDNUNGSGEMÄSSEN ANWENDUNG DER DATENSCHUTZ-GRUNDVERORDNUNG

Im *European handbook on equality data* (Europäisches Handbuch zu Gleichstellungsdaten) <sup>(63)</sup> werden „Gleichstellungsdaten“ definiert als Informationen, die für die Beschreibung und Analyse des Stands der Gleichbehandlung hilfreich sind. Diese Daten sind unverzichtbar, um eine evidenzbasierte Bewertung der Anwendung der Nichtdiskriminierungsstrategien auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten vorzunehmen und die von Diskriminierung bedrohten Bevölkerungsgruppen zu stärken.

Werden diese Informationen regelmäßig und systematisch erhoben, sind sie für die Mitgliedstaaten von wesentlicher Bedeutung, um festzustellen, inwieweit sie ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachkommen. Des Weiteren versetzen sie politische Entscheidungsträger in die Lage, die Entwicklung der Ergebnisse der Anwendung der Rechtsvorschriften, Strategien und Maßnahmen zu überwachen, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten zur Förderung der Gleichbehandlung verabschiedet werden. Vor diesem Hintergrund forderte der Europäische Rechnungshof die Europäische Kommission in seinem 2016 vorgelegten Sonderbericht **Politische Initiativen und finanzielle Unterstützung der EU für die Integration der Roma** auf, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten gemeinsame Methoden zu entwickeln und die Mitgliedstaaten dazu zu ermuntern, statistische Daten zur ethnischen Herkunft zu erheben <sup>(64)</sup>. Dementsprechend haben die Europäische Kommission und die FRA in einer Arbeitsgruppe gemeinsam mit den nationalen Roma-Kontaktstellen einen Rahmen von Indikatoren zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma erarbeitet und einschlägige Daten zusammengetragen. Die diesbezüglichen Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen.

Bislang verfügen nur wenige Mitgliedstaaten über umfassende Systeme oder einen koordinierten Ansatz für die Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten. Dies geht aus den *Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten* hervor, die im Jahr 2018 von der Hochrangigen Gruppe für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt der Europäischen Kommission angenommen wurden <sup>(65)</sup>. Diese Leitlinien wurden von der durch die FRA unterstützten Untergruppe Gleichstellungsdaten erarbeitet und sollen konkrete Orientierungshilfen für die Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten auf nationaler Ebene bieten.

Einige Mitgliedstaaten haben mit der Umsetzung dieser Leitlinien begonnen, welche die institutionellen, strukturellen und operativen Aspekte der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten zum Gegenstand haben. Die Leitlinien werden durch ein **Kompodium vielversprechender Verfahren** <sup>(66)</sup> und ein Tool für die diagnostische Bestandsaufnahme von Gleichstellungsdaten ergänzt.

Die Untergruppe Gleichstellungsdaten ermittelte eine Reihe von Herausforderungen, die in zahlreichen Mitgliedstaaten mit Blick auf die Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten festzustellen sind. Hierzu zählen unter anderem ein Ungleichgewicht bei der Erhebung von Gleichstellungsdaten zu den einzelnen Diskriminierungsgründen und Lebensbereichen, eine mangelnde Kohärenz und Einheitlichkeit der Definitionen, Klassifizierungen und Einstufungen, welche die Vergleichbarkeit der statistischen Gleichstellungsdaten sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, die unzureichende Konsultation der einschlägigen Interessenträger und der betroffenen Personengruppen bei der Konzeption und Durchführung der Datenerhebung, eine unregelmäßige Datenerhebung,

<sup>(63)</sup> Europäische Kommission (2016), *European handbook on equality data*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 15.

<sup>(64)</sup> Europäischer Rechnungshof (2016), **Politische Initiativen und finanzielle Unterstützung der EU für die Integration der Roma: Trotz bedeutender Fortschritte in den letzten zehn Jahren bedarf es in der Praxis zusätzlicher Bemühungen**, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

<sup>(65)</sup> Europäische Kommission, Hochrangige Gruppe der EU für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt, Untergruppe Gleichstellungsdaten (2018), *Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten*, Brüssel, Europäische Kommission.

<sup>(66)</sup> FRA (2020), „*Compendium of practices for equality data collection*“.

die keine Analyse der Entwicklungen im Zeitverlauf zulässt, und die unrichtige Auslegung der für Gleichstellungsdaten geltenden Datenschutzrahmen.

Aufgrund dieser Datendefizite haben die EU und die Mitgliedstaaten kein vollständiges Bild vor Augen, wenn sie sich mit den Erfahrungen von Millionen von Menschen in der gesamten EU befassen, die durch Diskriminierung aus unterschiedlichen Gründen und in unterschiedlichen Lebensbereichen geprägt sind. Darüber hinaus führt der Mangel an einschlägigen Daten dazu, dass die EU und die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, den Stand der Gleichbehandlung wirksam zu überwachen. Gleichstellungsdaten können auch herangezogen werden, um die Bewertung einer möglichen Diskriminierung und potenzieller Verzerrungen zu verbessern, wenn bei der Entscheidungsfindung zunehmend Algorithmen und KI eingesetzt werden.

Das Fehlen belastbarer und systematisch erhobener Gleichstellungsdaten sowie die Tatsache, dass den zuständigen Behörden und Einrichtungen sowie den Gerichten nur eine sehr kleine Zahl von Diskriminierungsfällen zur Kenntnis gebracht wird, führen dazu, dass es unmöglich ist, sich von der Realität der Diskriminierung in der EU ein vollständiges Bild zu machen. Wie in der Leitlinie Nr. 1 zu Gleichstellungsdaten ausgeführt, könnte ein nationales statistisches Amt, eine Gleichstellungsstelle oder ein Forschungsinstitut „bestehende Quellen für Gleichstellungsdaten in den Mitgliedstaaten ... ermitteln ... und eine Grundlage für einen systematischeren Ansatz für die Erhebung von Gleichstellungsdaten ... schaffen“<sup>(67)</sup>.

Um die bei einer solchen Bestandsaufnahme ermittelten Defizite zu beheben, könnten die zuständigen Behörden der Leitlinie Nr. 2 zu Gleichstellungsdaten zufolge eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe einsetzen, in der beispielsweise „Ministerien, nationale statistische Ämter, Gleichstellungsstellen, nationale Menschenrechtsinstitutionen, Forschungsinstitute, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie andere relevante Akteure und Datenlieferanten wie Vertreterinnen und Vertreter der einschlägigen lokalen Behörden, der Justiz, der Polizei usw.“ vertreten sein könnten<sup>(68)</sup>.

Im Jahr 2018 legte das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte **Leitlinien zur Datenerhebung und -disaggregation für die Überwachung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung** vor, in denen auf den Menschenrechtsgrundsatz der Schadensvermeidung („do no harm“) hingewiesen wurde<sup>(69)</sup>. Den *Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten* zufolge bedeutet Schadensvermeidung, dass die Datenerhebung Diskriminierung, Voreingenommenheit oder Stereotype weder erzeugen noch verstärken sollte und die erhobenen Daten nur zum Nutzen der Gruppen, die sie beschreiben, und der Gesellschaft als Ganzes verwendet werden sollten<sup>(70)</sup>.



## FRA-STELLUNGNAHME 6

Die Mitgliedstaaten sollten die systematische Erhebung zuverlässiger, valider, vergleichbarer und nach Geschlecht, Rasse und ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter sowie sexueller Ausrichtung disaggregierter Gleichstellungsdaten gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollten diese Daten wie unten beschrieben und auf der Grundlage der Selbstidentifizierung der von Diskriminierung bedrohten Personen erheben. Organisationen der Zivilgesellschaft, die diese Bevölkerungsgruppen vertreten, sollten an der Erarbeitung der einschlägigen Definitionen und Indikatoren mitwirken.

<sup>(67)</sup> Europäische Kommission, Hochrangige Gruppe der EU für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt, Untergruppe Gleichstellungsdaten (2018), *Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten*, Brüssel, Europäische Kommission, S. 14.

<sup>(68)</sup> Ebenda, S. 15.

<sup>(69)</sup> Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2018), *A human rights-based approach to data – Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development*, New York, Vereinte Nationen.

<sup>(70)</sup> Europäische Kommission, Hochrangige Gruppe der EU für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt, Untergruppe Gleichstellungsdaten (2018), *Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten*, Brüssel, Europäische Kommission, S. 7.

Die Mitgliedstaaten sollten sich auf ein möglichst breites Spektrum von Quellen für Gleichstellungsdaten stützen und auf nationaler Ebene neben FRA-Daten unter anderem die folgenden Datenquellen heranziehen: Volkszählungen, Verwaltungsregister, Haushalts- und Einzelerhebungen, Viktimisierungserhebungen, Erhebungen zu Einstellungen und Haltungen, Beschwerde- und Forschungsdaten der Gleichstellungsstellen, Situationstests, Daten aus dem Diversitätsmonitoring von Arbeitgebern und Dienstleistern sowie aus der qualitativen Forschung, wie beispielsweise aus Fallstudien sowie aus Tiefen- und Expertenbefragungen.

Die Mitgliedstaaten sollten die regelmäßige und umfassende Erhebung von Gleichstellungsdaten durch ihre nationalen statistischen Ämter und andere einschlägige Behörden stärken. Hierzu gehört auch die systematische Zusammenstellung von Gleichstellungsstatistiken auf der Grundlage von Volkszählungen und Haushaltserhebungen, Verwaltungsregistern und amtlichen EU-weiten Erhebungen, wie beispielsweise der EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen, der Arbeitskräfteerhebung und anderer repräsentativer Erhebungen. Um die Überwachung der einschlägigen Ergebnisse zu ermöglichen, sollten diese Datenquellen i) auch unterrepräsentierte Gruppen erfassen, die von Diskriminierung bedroht sind, und ii) Informationen über Erfahrungen mit Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse und der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung beinhalten.

Mit Blick auf die Erarbeitung von Strategien für eine angemessene Erfassung von Situationen, in denen sich unterschiedliche Diskriminierungsgründe überschneiden oder zusammenwirken (Mehrfach- oder intersektionelle Diskriminierung), sollten die EU-Mitgliedstaaten ein umfassendes Spektrum von Instrumenten für die Erhebung von Gleichstellungsdaten heranziehen, darunter auch groß angelegte quantitative Erhebungen in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und zu verschiedenen Diskriminierungsgründen sowie Diskriminierungstests, die sich als Verfahren für die Erhebung objektiver Evidenzdaten zur Diskriminierung bewährt haben.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Bemühungen um ein koordiniertes Konzept für die Erhebung von Gleichstellungsdaten intensivieren und diese Daten als Grundlage für evidenzbasierte Strategien zur Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung heranziehen. Dabei sollten die Mitgliedstaaten die von der Hochrangigen Gruppe der EU zu Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt angenommenen Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten gebührend berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, das Tool für die diagnostische Bestandsaufnahme von Gleichstellungsdaten und das Compendium vielversprechender Verfahren zu nutzen, die diese Leitlinien ergänzen. Die Organe und Einrichtungen der EU sollten in Erwägung ziehen, diese Leitlinien innerhalb ihrer eigenen Strukturen anzuwenden.

Im Einklang mit der Leitlinie Nr. 2 zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten sollten die Mitgliedstaaten in Betracht ziehen, die Gleichstellungsstellen in die Lage zu versetzen, die interinstitutionelle Zusammenarbeit bei der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten zu fördern. Hierzu könnten Strukturen geschaffen werden (wie beispielsweise eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe), die eine systematische und langfristige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Einrichtungen eines Landes ermöglichen. Die Mitgliedstaaten, die den Gleichstellungsstellen eine solche Koordinierungsfunktion übertragen, sollten sicherstellen, dass diese Stellen mit den erforderlichen Kapazitäten, Fachkenntnissen und Ressourcen ausgestattet werden.

## ERHEBUNG VON GLEICHSTELLUNGSDATEN NACH DER DATENSCHUTZ-GRUNDVERORDNUNG

Am 25. Mai 2018 trat die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO) in Kraft. Aufgrund dessen wurden Überlegungen zu den Möglichkeiten für eine rechtmäßige Erhebung und Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten (Artikel 9 DSGVO) angestellt, wie beispielsweise von Daten über die Rasse oder ethnische Herkunft, die Gesundheit, die Religion oder Weltanschauung oder die sexuelle Ausrichtung einer Person. So heißt es beispielsweise in den von der Hocharangigen Gruppe der EU zu Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt angenommenen *Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten*: „Manchmal werden Datenschutzerfordernisse so verstanden, dass sie die Erhebung personenbezogener Daten wie die ethnische Herkunft, die Religion oder die sexuelle Ausrichtung einer Person verbieten.“<sup>(71)</sup> Nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe j DSGVO ist jedoch die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten untersagt, **sofern nicht** „die Verarbeitung ... auf der Grundlage des Unionsrechts oder des Rechts eines Mitgliedstaats, das in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht, für ... statistische Zwecke gemäß Artikel 89 Absatz 1 erforderlich“ ist.

Demnach können die Mitgliedstaaten Gleichstellungsdaten als besondere Kategorien personenbezogener Daten aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses, für statistische Zwecke oder für wissenschaftliche oder historische Forschungszwecke erheben und verarbeiten, sofern sie sicherstellen, dass die betroffene Person in die Verarbeitung der genannten personenbezogenen Daten für einen oder mehrere festgelegte Zwecke ausdrücklich eingewilligt hat (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a).

Darüber hinaus wird in Erwägungsgrund 26 DSGVO klargestellt, dass die Grundsätze des Datenschutzes für besondere Kategorien personenbezogener Daten gelten, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, nicht aber für anonyme Informationen oder personenbezogene Daten, die in einer Weise anonymisiert worden sind, dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann. Sie gelten somit beispielsweise nicht für aggregierte Daten, die zu statistischen Zwecken für die Ermittlung und Erfassung von Trends im Bereich der Gleichbehandlung verwendet werden.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) hat eine **vorläufige Stellungnahme zum Datenschutz in der wissenschaftlichen Forschung (A Preliminary Opinion on data protection and scientific research)** veröffentlicht, um mit Blick auf die Bedingungen, unter denen die Verarbeitung solcher Daten zulässig ist und welche Garantien bei ihrer Erhebung gewährleistet sein müssen, Rechtssicherheit zu schaffen. Diese Stellungnahme des EDSB ist relevant für Einrichtungen, die Daten erheben und verarbeiten, wie etwa Forschungseinrichtungen, Hochschulen, nationale und kommunale Regierungsbehörden, Gleichstellungsstellen, Menschenrechtsinstitutionen, Agenturen und Einrichtungen der EU (einschließlich der FRA) sowie Organisationen der Zivilgesellschaft.

---

<sup>(71)</sup> Ebenda, S. 11.



## FRA-STELLUNGNAHME 7

Nach der DSGVO ist die Erhebung und Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten unter bestimmten Bedingungen zulässig, darunter zu statistischen oder Forschungszwecken (Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben a, g und j).

Die Einrichtungen der EU-Mitgliedstaaten, die Daten erheben und verarbeiten, sollten den Rat ihrer nationalen Datenschutzbehörden einholen sowie weitere Orientierungshilfen des Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA) und des EDSB zu den Garantien heranziehen, die bei der Erhebung und Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten unter anderem für wissenschaftliche Forschungszwecke gewährleistet sein müssen (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe j DSGVO). Dabei sollten sie die **vorläufige Stellungnahme des EDSB zum Datenschutz in der wissenschaftlichen Forschung vom 6. Januar 2020 (A Preliminary Opinion on data protection and scientific research)** sowie die künftigen Hinweise des EDSA zu diesem Thema gebührend berücksichtigen.

Die Erhebung und Verarbeitung von Gleichstellungsdaten sollte unter uneingeschränkter Einhaltung der in der DSGVO festgelegten Grundsätze und Garantien erfolgen.



# WIR FÖRDERN UND SCHÜTZEN IHRE GRUNDRECHTE IN DER GANZEN EU —

Das vollständige FRA-Gutachten 1/2021 vom 30. April 2021  
ist abrufbar unter:

<https://fra.europa.eu/de/publication/2021/fra-opinion-eu-equality-20-years>

WEITERE INFORMATIONEN



## 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)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)

 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union