EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.3.2021
COM(2021) 139 final

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")

{SWD(2021) 63 final}

1. EINLEITUNG

Die Gleichheit zählt zu den Werten, auf die sich die Union gründet.[1] Die Kommission hat bedeutende Schritte zur Förderung der Gleichbehandlung, zu ihrer Einbindung in alle Politikbereiche und zum Aufbau einer „Union der Gleichheit“ unternommen. Mit Unterstützung der im Jahr 2019 geschaffenen internen Taskforce für Gleichheitspolitik sorgt die Kommission für die Einbeziehung der Gleichstellungsdimension in alle Politikbereiche und wichtigen Initiativen der EU. So wird beispielsweise in der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025[2], im EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025[3], im neuen Strategischen Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma[4], in der Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025[5], in der Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU[6], in der Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030[7] und im Aktionsplan zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte[8] nachdrücklich auf die Bedeutung der Verhütung und Bekämpfung von Diskriminierung (z. B. durch die Bekämpfung von Stereotypen und Vorurteilen), der Durchsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Grundsätze der EU und der Verbesserung der diesbezüglichen Datenerhebung hingewiesen.

Der Schwerpunkt dieses Berichts liegt auf der Anwendung von zwei EU-Richtlinien zur Gleichbehandlung:

---

1 Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union. In Artikel 10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) heißt es: „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“.

2 COM(2020) 152 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_de.

3 COM(2020) 565 final; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_de.pdf.

4 Das gesamte Paket ist verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en.

5 COM(2020) 698 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en.

6 COM(2020) 711 final; https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_de. In Artikel 21 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union heißt es: „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 sind verboten.“

7 COM(2021) 101 final; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2021:101:FIN

8 COM(2021) 102 final; https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en.
Zusätzlich zu allen in der Liste aufgeführten Initiativen soll 2021 eine EU-Strategie gegen Antisemitismus von der Kommission angenommen werden.

- der **Rassismusbekämpfungsrichtlinie**[9], in der die Gleichbehandlung in den Bereichen Beschäftigung und berufliche Bildung, allgemeine Bildung, Sozialschutz einschließlich sozialer Sicherheit, soziale Vergünstigungen, Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (einschließlich Wohnraum) *ungeachtet der Rasse oder ethnischen Herkunft* vorgeschrieben ist, und

- der **Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie**[10], in der die Gleichbehandlung in den Bereichen Beschäftigung und berufliche Bildung *ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung* verankert ist.

Beide Richtlinien sehen vor, dass die Kommission alle fünf Jahre über ihre Anwendung Bericht erstattet[11]. Seit 2014 hat sich die Kommission dafür entschieden, einen gemeinsamen Bericht über diese beiden Richtlinien vorzulegen, da ihr Regelungskonzept und der Inhalt vieler ihrer Bestimmungen identisch sind.

Um sich ein umfassendes Bild von der Situation vor Ort zu machen, führt die Kommission regelmäßig „Eurobarometer"-Erhebungen zur Diskriminierung in der EU[12] durch. Darüber hinaus sind auch den Erhebungen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) hilfreiche Daten und Informationen über die einschlägigen Entwicklungen zu entnehmen.[13]

Es besteht allgemein das Gefühl, dass bei der Bekämpfung von Diskriminierung seit 2014 kaum Fortschritte erzielt wurden. Die Bevölkerung im Allgemeinen erkennt an, dass Diskriminierung in der EU weit verbreitet ist[14] und auch in den meisten Mitgliedstaaten häufig vorkommt. Erhebungen ergaben, dass annähernd jeder Vierte der befragten Angehörigen von Zuwanderergruppen oder ethnischen Minderheiten (24 %) in den vorangegangenen zwölf Monaten das Gefühl hatte, in einem oder mehreren Bereichen seines Alltags aufgrund seines Hintergrunds diskriminiert zu werden.[15] Im Rahmen der Eurobarometer-Erhebung des Jahres 2019 erklärte etwa jeder Fünfte der

---

[9] Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22).

[10] Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16).

[11] Artikel 17 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 19 der Richtlinie 2000/78/EG.

[12] Die jüngste dieser Erhebungen ist das Eurobarometer Spezial 493 zur *Diskriminierung in der Europäischen Union* (Oktober 2019); https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251.

[13] Dieser Bericht stützt sich hauptsächlich auf Umfragedaten aus dem Eurobarometer 2019 und verschiedenen Umfragen der FRA aus der Zeit vor der COVID-19-Krise.

[14] Eurobarometer 2019. Beispielsweise sind 59 % der Europäerinnen und Europäer der Meinung, dass Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft in ihrem Land weitverbreitet ist (gegenüber 64 % im Jahr 2015). Die Anteile der Befragten, nach deren Auffassung Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung, der Religion, einer Behinderung oder des Alters weitverbreitet ist, belaufen sich auf 53 %, 47 %, 44 % bzw. 40 %.

[15] *Second European Union minorities and discrimination survey – main results* („Zweite Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung – wichtigste Ergebnisse") (FRA, EU-MIDIS II, 2017); https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results.
Aus den von der FRA im Jahr 2008 erhobenen Daten geht hervor, dass sich etwa ein Drittel (30 %) der Befragten in diesen Bereichen aufgrund seiner ethnischen Zugehörigkeit diskriminiert fühlte.

Befragten (21 %), die sich in den vorangegangenen zwölf Monaten aus einem oder mehreren Gründen diskriminiert gefühlt hatten, am Arbeitsplatz diskriminiert worden zu sein, während 13 % über Diskriminierung bei der Arbeitssuche berichteten.[16]

Vor diesem Hintergrund ist es von entscheidender Bedeutung, dass die auf den Nichtdiskriminierungsbestimmungen der EU basierenden Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene ordnungsgemäß durchgesetzt werden.[17] Aufbauend auf den vorangegangenen Berichten über die Anwendung der Richtlinien aus den Jahren 2006[18], 2008[19] und 2014[20] hat der vorliegende Bericht die folgenden Themen zum Gegenstand:

- Bewertung der *aktuellen Situation und der Entwicklungen* seit 2014;
- Ermittlung der *wichtigsten Probleme und Herausforderungen*, die sich aus den Entwicklungen im Bereich der Nichtdiskriminierung ergeben;
- Aufzeigen einer Reihe *bewährter Verfahren und Initiativen*;
- Darlegung, wie Fälle *vor dem Gerichtshof* der Europäischen Union (EuGH) zur Klarstellung bezüglich der Auslegung der Richtlinien beigetragen haben;
- Untersuchung der Umsetzung der im Jahr 2018 vorgelegten Empfehlung der Kommission zu *Standards für Gleichstellungsstellen*[21] im Einklang mit der LGBTIQ-Gleichstellungsstrategie, dem strategischen Rahmen für Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma und dem EU-Aktionsplan gegen Rassismus (siehe insbesondere den Anhang zu Gleichstellungsstellen).
- Aufzeigen *potenzieller Lücken* im Schutz durch die Rassismusbekämpfungsrichtlinie, wie im EU-Aktionsplan gegen Rassismus dargelegt.

Dieser Bericht basiert zum einen auf von den Mitgliedstaaten an die Kommission übermittelten Informationen[22] und zum anderen auf Konsultationen des Europäischen Netzes nationaler Gleichbehandlungsstellen (Equinet)[23], der FRA[24], der Sozialpartner[25]

---

16 Eurobarometer 2019. Viele der Befragten waren der Meinung, dass bei der Einstellung von Bewerbern nach wie vor Diskriminierung unter anderem aufgrund des Alters (zu alt oder zu jung, 47 %), einer Behinderung (41 %), der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft der Roma (38 %), der ethnischen Herkunft (32 %), des Ausdrucks einer religiösen Überzeugung (28 %) bzw. der sexuellen Ausrichtung (22 %) stattfindet.

17 Bei der Kommission gingen mehrere Beschwerden von Bürgern ein, die größtenteils einzelne Fälle mutmaßlicher Diskriminierung und nicht die fehlerhafte Umsetzung oder Anwendung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten zum Gegenstand hatten. In diesen Fällen müssen Rechtsbehelfe vor allem auf nationaler Ebene eingelegt werden.

18 KOM(2006) 643 endgültig (über die Rassismusbekämpfungsrichtlinie).

19 KOM(2008) 225 endgültig (über die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie).

20 COM(2014) 2 final (gemeinsamer Bericht über beide Richtlinien).

21 C(2018) 3850 final.

22 Nach Artikel 17 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 19 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission alle fünf Jahre sämtliche Informationen übermitteln, die diese für die Erstellung eines Berichts benötigt. Mit zwei Ausnahmen (HR und SE) haben alle Mitgliedstaaten den Fragebogen beantwortet, den ihnen die Kommission zu diesem Zweck übermittelt hat. Es wurde kein Fragebogen an das Vereinigte Königreich übermittelt.

23 Der Beitrag von Equinet basiert auf den Antworten auf einen allen nationalen Gleichstellungsstellen übermittelten Fragebogen und ist verfügbar unter: https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/.

24 In diesem Bericht als „Beitrag der FRA“ bezeichnet.

und Organisationen der Zivilgesellschaft[26]. Des Weiteren wurden für den Bericht Informationen aus der Tätigkeit der Kommission im Zusammenhang mit der Förderung der Anwendung der Richtlinien[27] und einschlägigen Veröffentlichungen[28] herangezogen. Zudem finden die einschlägigen Entschließungen[29] und Studien[30] des Europäischen Parlaments gebührend Berücksichtigung.

2. BEIDE RICHTLINIEN BETREFFENDE PROBLEMSTELLUNGEN

Die Richtlinien enthalten ähnliche Bestimmungen über den *Begriff „Diskriminierung"* sowie über *Rechtsbehelfe und Rechtsdurchsetzung*.

Die meisten Mitgliedstaaten und konsultierten Interessenträger haben keine größeren Schwierigkeiten bei der Auslegung dieser Bestimmungen festgestellt. Einige wiesen jedoch auf mehrere Problemstellungen hin, die (nach wie vor) eine Herausforderung[31] darstellen; hierzu zählen insbesondere:

- der Geltungsbereich des Begriffs „Diskriminierung" (vgl. Abschnitt 2.1);
- die Durchsetzung von Rechten (vgl. Abschnitt 2.2), beispielsweise im Zusammenhang mit
    - der Einlegung von Beschwerden und Rechtsmitteln (vgl. Abschnitt 2.2.1);
    - dem Nachweis von Diskriminierung (vgl. Abschnitt 2.2.2);
    - dem Schutz vor Viktimisierung (vgl. Abschnitt 2.2.3);
    - der Verhängung angemessener Sanktionen (vgl. Abschnitt 2.2.4).

Aufklärung und der Dialog mit den Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft sind zentrale Voraussetzungen für die wirksame Umsetzung der

---

25 Ein Beitrag wurde von BusinessEurope eingereicht.

26 Die folgenden Organisationen haben Beiträge eingereicht: Age Platform Europe, Amnesty International, das Europäische Behindertenforum, das European Roma Rights Centre und die Europäische Gerhörlosenunion.

27 Z. B. Beantworten von Beschwerden von Einzelpersonen, Petitionen und schriftlichen Anfragen, insbesondere des Europäischen Parlaments, sowie Organisieren der Arbeit der Hochrangigen Gruppe für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt, einschließlich ihrer Untergruppe für Gleichstellungsdaten (hier bringt Kommission Beamte der Mitgliedstaaten und der Länder des EWR zusammen, um Informationen und Meinungen über die Entwicklung politischer Maßnahmen in den Bereichen Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt auszutauschen).

28 Unter anderem Veröffentlichungen des Europäischen Netzes unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Nichtdiskriminierung (*European network of legal experts in gender equality and non-discrimination*), das die Kommission im Bereich des Nichtdiskriminierungsrechts unterstützt; vgl. https://www.equalitylaw.eu/publications.

29 Beispielsweise die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. September 2016 zu der Anwendung der Richtlinie 2000/78/EG (P8_TA (2016)0360). Entschließung vom 10. März 2021 zur Durchführung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf im Lichte des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (P9_TA-PROV (2021) 0075).

30 Tymowski, J., The Employment Equality Directive: European implementation assessment, 2016; https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2016)536346; Anglmayer, I, Implementation of the Employment Equality Directive in including the UN CRPD – European Implementation Assessment, 2020, unter: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654206.

31 Dies wurde durch Bewertungen der nationalen Nichtdiskriminierungsvorschriften bestätigt. Diese Bewertungen wurden in BE, DE, FR, NL, AT, PL, SK, FI und SE vorgenommen.

Richtlinien (vgl. Abschnitt 2.3). Die Arbeit der nationalen Gleichstellungsstellen (vgl. Abschnitt 2.4) und die Verfügbarkeit von Gleichstellungsdaten (vgl. Abschnitt 2.5) sind Querschnittsthemen, die für die Unterstützung der Opfer von Diskriminierung sowie für die Unterstützung, Überwachung und Bekanntmachung der Gleichbehandlungs- und Nichtdiskriminierungsvorschriften von entscheidender Bedeutung sind.

2.1. Der Begriff „Diskriminierung“

Der Begriff „Diskriminierung“ bezeichnet *unmittelbare und mittelbare Diskriminierung* und schließt auch *Belästigung* ein.[32]

Einige Interessenträger weisen darauf hin, dass in ihrer nationalen Rechtsprechungspraxis das Bewusstsein für mittelbare Diskriminierung begrenzt ist und die Vorschriften gegen diese Form der Diskriminierung nur in eingeschränktem Maße Anwendung finden. Zusätzlich erklärten einige Mitgliedstaaten, dass ihre nationalen Gerichte der Belästigung aus anderen Gründen als dem Geschlecht zu wenig Aufmerksamkeit schenken.

In seiner jüngsten Rechtsprechung hat der EuGH hilfreiche Klarstellungen des Begriffs der mittelbaren Diskriminierung vorgenommen.[33] Das Europäische Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Nichtdiskriminierung wird im Jahr 2021 eine Aktualisierung seines Berichts aus dem Jahr 2008 über die Anwendung dieses Begriffs vorlegen.[34]

Der EuGH hat sich bislang noch nicht zur Auslegung (und der Grenzen) des Begriffs *Belästigung* im Rahmen der beiden Richtlinien geäußert. Im nationalen Recht (nationaler Rechtsprechung) wird dieser Begriff in Zusammenhang mit unterschiedlichen Verhaltensweisen, darunter physische und psychische Gewalt, Einschüchterung, Mobbing und Hetze, verwendet.[35] In einigen EU-Ländern wurde der Begriff von den nationalen Gerichten anscheinend noch nicht ausreichend untersucht.

In Bezug auf den Begriff „Diskriminierung“ hat der EuGH nützliche Erläuterungen zu verschiedenen Situationen oder Begriffen gegeben:

- *Diskriminierung aus einer Kombination mehrerer Gründe* – im Jahr 2016 erkannte der EuGH an, dass „eine Diskriminierung … auf mehreren der [im EU-Recht] … genannten Gründe beruhen kann“, stellte jedoch zugleich fest, dass „es

[32] Vgl. Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a und b der beiden Richtlinien zur unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung sowie Artikel 2 Absatz 3 zur Belästigung. Nach den Richtlinien können die Mitgliedstaaten den Begriff „Belästigung“ im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten definieren. Um Diskriminierung (einschließlich Belästigung) festzustellen, muss keine Absicht nachgewiesen werden; diese Regelung wird auf nationaler Ebene im Allgemeinen angewendet.

[33] Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480; Urteil des Gerichtshofs vom 14. März 2017, Achbita, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

[34] https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/

[35] In einigen EU-Ländern muss eine Handlung mehrmals auftreten, um als Belästigung zu gelten. Ein Land hat den Begriff des Mobbings (am Arbeitsplatz) als einen Prozess definiert, der *mehrere* Verhaltensweisen umfasst, die sich über einen bestimmten Zeitraum erstrecken. In einem anderen Land müssen nach den nationalen Rechtsvorschriften über Belästigung im Zusammenhang mit den in den beiden Richtlinien genannten Gründen Handlungen *wiederholt* auftreten (im Gegensatz zu sexueller Belästigung, bei der eine einzige Handlung ausreicht).

… keine neue, aus der Kombination mehrerer dieser Gründe … resultierende Diskriminierungskategorie gibt, die sich dann feststellen ließe, wenn eine Diskriminierung wegen dieser Gründe, einzeln betrachtet, nicht nachgewiesen ist“.[36]

Da die *„intersektionelle Diskriminierung“* auf einer untrennbaren Kombination von Schutzgründen beruht und nicht auf einem einzelnen Grund, erkannte der Gerichtshof „Intersektionalität“ nicht als einen Schutzgrund an, da es dafür in den Richtlinien keine klare Rechtsgrundlage gibt.[37] Einige Interessenträger wiesen jedoch nachdrücklich auf die Bedeutung sowohl der Intersektionalität als auch der Notwendigkeit hin, wirksamer gegen Mehrfachdiskriminierung vorzugehen.[38]

Die Kommission erkannte die Bedeutung der intersektionellen Diskriminierung und die Notwendigkeit an, dieses Phänomen in all ihren Gleichstellungsstrategien zu bekämpfen.[39] Darüber hinaus förderte sie die wirksame Anerkennung der *Mehrfachdiskriminierung* auf nationaler Ebene, indem sie Studien[40] in Auftrag gab und sich an der Ausrichtung eines Seminars[41] beteiligte, bei dem Regierungsbeamte die Gelegenheit erhielten, Herausforderungen und bewährte Verfahren für ihre Bewältigung im Rahmen von Rechtsvorschriften und der Politikgestaltung zu untersuchen.

- *„Diskriminierung durch Assoziierung“ (d. h. die Benachteiligung einer Person oder Gruppe aufgrund ihrer Assoziierung mit einer Person oder Gruppe, die das geschützte Merkmal aufweist)* – in der Rechtssache CHEZ Razpredelenie Bulgaria wurde deutlich, dass Personen, die keine Roma-Herkunft aufweisen, auch dann Schutz in Anspruch nehmen können, wenn sie „nicht … der betreffenden [geschützten Gruppe] angehören, aber gleichwohl aus einem dieser Gründe weniger günstig behandelt werden oder in besonderer Weise benachteiligt werden“[42]. Aus dieser Rechtssache geht hervor, dass die Feststellung von Diskriminierung nicht davon abhängig ist, dass eine intime oder enge Beziehung zwischen dem mutmaßlichen Opfer und der Gruppe besteht, mit der es assoziiert wird.[43] Viele Mitgliedstaaten geben an, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften

---

36 Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 2016, Parris, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, Rn. 80.

37 Diskriminierung kann auf einem geschützten Merkmal oder einer Kombination aus (mehreren) Gründen beruhen, die entweder einzeln wirken („additive Diskriminierung“) oder gleichzeitig so miteinander interagieren, dass sie untrennbar sind („intersektionelle Diskriminierung“).
Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen hat die Begriffe „Mehrfachdiskriminierung“ (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297?lang=de) und „intersektionelle Diskriminierung“ (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492?lang=de) definiert.
In Erwägungsgrund 3 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie sowie in Erwägungsgrund 14 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie wird das Bestehen von „mehrfacher Diskriminierung“ anerkannt.

38 Einige Mitgliedstaaten (z. B. DK, EL und ES) verwiesen in diesem Zusammenhang auf Studien und Erhebungen.

39 Ein Überblick findet sich im ersten Absatz dieses Berichts.

40 Vgl. beispielsweise: https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb.

41 Bei diesem Seminar, das in Zusammenarbeit mit dem griechischen Ministerium für Arbeit, soziale Sicherheit und soziale Solidarität ausgerichtet wurde, kamen die Mitglieder der Hochrangigen Gruppe der EU für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt zusammen, um sich über dieses Thema auszutauschen.

42 Urteil in der Rechtssache CHEZ Razpredelenie Bulgaria (Fußnote 33), Rn. 49 und 56, unter Verweis auf das Urteil des Gerichtshofes vom 17. Juli 2008, Coleman, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

43 Ungeachtet dieser Anerkennung der Diskriminierung durch Assoziierung wird dieser Aspekt jedoch unter Umständen in der Praxis mancher Mitgliedstaaten eher restriktiv gehandhabt.

oder ihre nationale Rechtsprechung Diskriminierung durch Assoziierung berücksichtigen.

Der EuGH hat sich bislang noch nicht ausdrücklich mit dem Thema der *„Diskriminierung durch Wahrnehmung“* oder der *„Diskriminierung durch Vermutung“* befasst, d. h. wenn die Ungleichbehandlung aufgrund einer *falschen Wahrnehmung* oder einer *falschen Annahme* erfolgt, dass eine Person selbst eines der geschützten Merkmale aufweist. Der Schutz vor Diskriminierung durch Vermutung ist in den Rechtsvorschriften oder der Rechtsprechung mehrerer EU-Mitgliedstaaten vorgesehen, allerdings ist deren Zahl geringer als die der Mitgliedstaaten, die Schutz vor Diskriminierung durch Assoziierung bieten.

2.2. Rechtsbehelfe und Rechtsdurchsetzung

2.2.1. Rechtsschutz

Nach den Richtlinien müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle Personen, die sich als Opfer von Diskriminierung betrachten, über einen *angemessenen Rechtsschutz*[44] verfügen.

Mehrere Mitgliedstaaten gaben nicht nur allgemeine Aufklärungskampagnen zum Thema Diskriminierung an, sondern auch spezifische Initiativen zur Vereinfachung der Meldung von Diskriminierung. Einige dieser Initiativen zielten darauf ab, die mit den Verfahren verbundene *finanzielle Belastung zu verringern*, beispielsweise durch:

- ✓ die Senkung der Gerichtsgebühren für Diskriminierungsklagen[45];
- ✓ die Schaffung steuerlicher Anreize[46]; und
- ✓ die Einrichtung von Fonds, die den Opfern von Diskriminierung vorab die Übernahme der Prozesskosten zusichern.[47]

Weitere *bewährte Verfahren* sind unter anderem:

- ✓ die Möglichkeit einer Online-Meldung[48];
- ✓ die Verbesserung der Kapazitäten und der Zugänglichkeit der Kommunalbehörden und der zwischengeschalteten Stellen oder Basisorganisationen vor Ort[49];
- ✓ die Errichtung leicht zugänglicher Streitbeilegungsstellen[50];

---

[44] Vgl. Artikel 7 Absatz 1 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 9 Absatz 1 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie. In allen Mitgliedstaaten können bei Gericht Diskriminierungsklagen eingereicht werden. In einigen Fällen können Streitigkeiten wegen Diskriminierung auch Gegenstand nichtrichterlicher oder quasi-richterlicher Verfahren sein, z. B. im Rahmen der Intervention von Aufsichtsbehörden oder spezialisierten Stellen wie etwa Bürgerbeauftragten, Menschenrechtsinstitutionen (NHRI) oder Gleichstellungsstellen. In einigen Mitgliedstaaten werden auch Mediations- und Schlichtungsverfahren angeboten.

[45] Beispielsweise CZ und DK.

[46] Beispielsweise BE und RO.

[47] Beispielsweise IT.

[48] Beispielsweise FR.

[49] Beispielsweise BE und FI.

- ✓ die Bereitstellung spezialisierter Rechtsberatungsstellen („legal advice clinics“);[51] und

- ✓ der Aufbau von Netzen von Polizeibeamten und Richtern, die in Diskriminierungsfragen geschult wurden[52].

Die Zahl der Anzeigen und Beschwerden im Zusammenhang mit Diskriminierung ist seit der Veröffentlichung des Berichts aus dem Jahr 2014 leicht gestiegen[53], jedoch stellt die *Dunkelziffer* nach wie vor ein Problem dar. Umfragen zeigen, dass diejenigen, die sich diskriminiert fühlen, den Vorfall nicht ohne Weiteres anzeigen würden[54]. Infolgedessen können viele Vorfälle unbemerkt bleiben, sodass die Opfer keinerlei Entschädigung erhalten.[55] Dies beeinträchtigt den Zugang zur Justiz sowie die Wirksamkeit der Richtlinien im Allgemeinen. Viele Mitgliedstaaten verweisen zwar auf die wichtige Arbeit der Gleichstellungsstellen auf nationaler und lokaler Ebene zur Bekämpfung von Diskriminierung und der hohen Dunkelziffer, doch würden laut den Umfragen nur wenige Personen solchen Stellen einen Fall von Diskriminierung melden.[56]

Gründe für die Nichtmeldung von Diskriminierungsfällen können unter anderem sein:[57]

- × Zweifel daran, dass es ernsthafte Erfolgsaussichten gibt;

---

[50] Beispielsweise wurde im Juli 2017 in Litauen eine Kommission für die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten eingerichtet, die sich im Rahmen eines leicht zugänglichen, unbürokratischen und zügigen Verfahrens mit Arbeitsstreitigkeiten im Zusammenhang mit Diskriminierung befassen kann.

[51] Beispielsweise IE. Eine „legal advice clinic“ ist ein Ort, an dem man Rechtsberatung und Rechtsbeistand in Anspruch nehmen kann, für die Prozesskostenhilfe gezahlt wird.

[52] Beispielsweise FR.

[53] Beitrag der FRA.

[54] So meldeten beispielsweise nur 14 % der LGB-Teilnehmer an der LGBTI-II-Erhebung der FRA aus dem Jahr 2018 den jüngsten Vorfall von Diskriminierung am Arbeitsplatz irgendeiner Stelle (Beitrag der FRA; siehe auch: https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii). Die von der FRA durchgeführte zweite Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS II) ergab, dass nur 12 % der Befragten, die sich aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft diskriminiert fühlten, den jüngsten Vorfall von Diskriminierung irgendeiner Stelle gemeldet haben. Nach der EU-MIDIS II-Studie wurden die meisten Beschwerden an einen Arbeitgeber gerichtet (36 %), ca. 13 % wurden einer Gewerkschaft oder Personalvertretung gemeldet und 17 % im Zusammenhang mit dem Betreten eines Nachtclubs bzw. einer Bar bei der Polizei angezeigt. Nur 4 % wurden einer Gleichstellungsstelle gemeldet. Ebenso zeigen die Ergebnisse der (in sechs Ländern durchgeführten) Erhebung der FRA zu Roma und Fahrenden aus dem Jahr 2019, dass nur etwa 5 % der Befragten, die sich diskriminiert fühlten, den jüngsten Vorfall einer Gleichstellungsstelle gemeldet haben. Jeder sechste Roma und Fahrende (17 %) zeigte dies bei der Polizei an (https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019). Der Erhebung über Grundrechte von 2019 zufolge meldeten 9 % der Befragten aus der Allgemeinbevölkerung den jüngsten Vorfall aus einem der Diskriminierungsgründe im Beschäftigungsbereich. Von den Befragten, die solche Vorfälle meldeten, wandten sich 12 % an eine Gleichstellungsstelle oder eine nationale Menschenrechtsinstitution und 24 % an eine Gewerkschaft. Das Eurobarometer aus dem Jahr 2019 (in dessen Rahmen die Allgemeinbevölkerung befragt wurde) ergab, dass 12 % der Befragten Diskriminierung aus einem der in der Erhebung genannten Gründe vorzugsweise einer Gleichstellungsstelle oder einem Bürgerbeauftragten melden würden. 35 % würden es vorziehen, dies bei der Polizei anzuzeigen, und 20 % würden sich an Freunde oder Familienangehörige wenden.

[55] Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf ist in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert.

[56] Siehe Fußnote 54.

[57] Aus mehreren Erhebungen der FRA geht hervor, dass der wichtigste Grund für die Nichtmeldung eines Vorfalls von Diskriminierung die Überzeugung ist, dass aufgrund der Meldung nichts geschehen oder sich nichts ändern würde (Beitrag der FRA).

- fehlende Kenntnis der eigenen Rechte und/oder der Existenz von Gleichstellungsstellen;[58]
- Schwierigkeiten bei der Beibringung von Beweisen; und/oder
- Angst vor Vergeltungsmaßnahmen.

Zu den weiteren konkreten Problemen, die den *Zugang zur Justiz*[59] behindern können (und insbesondere die schutzbedürftigsten oder am stärksten marginalisierten Gruppen betreffen), zählen:

- kurze rechtlich vorgeschriebene Klagefristen;
- Kosten, komplexe und langwierige Verfahren;
- Unsicherheit bezüglich des Ausgangs des Verfahrens; und
- Aussicht auf eine geringe Entschädigung[60].

Organisationen wie beispielsweise Gewerkschaften und Gleichstellungsstellen können die Opfer bei individuellen Rechtsbehelfen unterstützen; dies gilt insbesondere dann, wenn sie *Klagebefugnis*[61] haben. Darüber hinaus können sie eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, „strategische Klagen"[62] zu unterstützen und/oder Verfahren des kollektiven Rechtsschutzes anzustrengen[63], zumal der EuGH bereits vor Langem anerkannt hat, dass das EU-Recht Diskriminierung auch dann verbietet, wenn kein

---

[58] Zu Informationen und Sensibilisierung für die Rechte siehe Kapitel 2.3.1.

[59] Um den Zugang zur Justiz in der gesamten EU zu verbessern, hat die Kommission das Europäische Justizportal (https://e-justice.europa.eu/home.do) eingerichtet.
Vgl. auch den Anhang des Berichts aus dem Jahr 2014: *Know your rights – guidance to victims of discrimination* („Ihre Rechte kennen – Leitfaden für Opfer von Diskriminierung"); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN.
Zur Arbeit der FRA in Bezug auf die Klärung von Hindernissen beim Zugang zur Justiz und die Bereitstellung faktengestützter Beratung zur Überwindung dieser Hindernisse siehe https://fra.europa.eu/en/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation

[60] Vgl. Abschnitt 2.2.4.

[61] Der Begriff „Klagebefugnis" bezeichnet das Recht oder die Fähigkeit, bei einem ordentlichen Gericht Klage zu erheben oder vor Gericht zu erscheinen. Nach Artikel 7 Absatz 2 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 9 Absatz 2 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie sollten sich Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen, die ein rechtmäßiges Interesse daran haben, gegen Diskriminierung vorzugehen, mit der Einwilligung der beschwerten Person in deren Namen oder zu deren Unterstützung an Diskriminierungsstreitigkeiten beteiligen können. Die Festlegung der Kriterien und Bedingungen für die Klagebefugnis dieser Einrichtungen liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten, sodass diesbezüglich in den einzelnen Ländern unterschiedliche Rechtsvorschriften gelten.

[62] Der Begriff „strategische Klagen" bezeichnet Klagestrategien, die darauf abzielen, soziale, gesetzliche oder politische Veränderungen zu bewirken, und häufig von Organisationen der Zivilgesellschaft und/oder Anwälten als eine Form des Aktivismus eingesetzt werden.

[63] Der Begriff „Verfahren des kollektiven Rechtsschutzes" bezeichnet ein rechtliches Verfahren, mit dem
i) zwei oder mehr als zwei natürliche oder juristische Personen gemeinsam oder eine zur Erhebung einer Vertretungsklage befugte Einrichtung die Einstellung einer rechtswidrigen Verhaltensweise verlangen können, oder
ii) zwei oder mehr als zwei natürliche oder juristische Personen, die geltend machen, bei einem Massenschadensereignis geschädigt worden zu sein, gemeinsam oder eine zur Erhebung einer Vertretungsklage befugte Einrichtung Schadensersatz verlangen können.
Vgl. die Empfehlung der Kommission 2013/396/EU – Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten (ABl. L 201 vom 26.7.2013, S. 60).

konkretes Opfer festzustellen ist,[64] beispielsweise wenn ein Arbeitgeber seine Diskriminierungsabsicht öffentlich bekannt gibt.[65]

Einige Mitgliedstaaten erklärten, dass die Klagebefugnis der Organisationen in Fällen *kollektiver Diskriminierung*, in denen Personen geschädigt werden, die nicht unmittelbar oder ohne Weiteres identifiziert werden können, von entscheidender Bedeutung ist.[66] Einige Gleichstellungsstellen oder Organisationen, die Opfer von Diskriminierung unterstützen, haben Klage vor dem EuGH erhoben.

2.2.2. Beweislast

Um die Beweisführung bei Diskriminierungsklagen zu vereinfachen,[67] sehen die Richtlinien eine *Verlagerung der Beweislast*[68] vor. Lassen die von der beschwerten Person vorgelegten Tatsachen einen glaubhaften Anschein einer Diskriminierung vermuten, obliegt es dem Beklagten zu beweisen, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht verletzt wurde.[69]

In einigen Mitgliedstaaten nahmen höhere Gerichte diesbezüglich Klarstellungen vor,[70] in anderen wurden die Rechtsvorschriften geändert.[71] Jedoch berichteten einige Interessenträger, dass die nationalen Gerichte die Vorschriften nach wie vor nicht immer korrekt oder konsequent anwenden und in der Praxis unter Umständen unterschiedliche Beweismaßstäbe gelten.

Unter bestimmten Umständen ist es besonders schwierig, Nachweise für einen glaubhaften Anschein vorzulegen; dies gilt beispielsweise in Fällen *mittelbarer Diskriminierung*, in denen die beschwerte Person Tatsachen glaubhaft machen muss, die vermuten lassen, dass durch dem Anschein nach neutrale Maßnahmen oder Verfahren bestimmte Personen gegenüber anderen in besonderer Weise benachteiligt werden. Die Erhebung solcher Tatsachen ist umso schwieriger, wenn sich die mutmaßliche Diskriminierung aus der Nutzung *künstlicher Intelligenz* ergibt.[72] Selbst wenn eine mittelbare Diskriminierung auf der Grundlage statistischer Beweise glaubhaft gemacht werden kann,[73] berichteten Interessenträger über Probleme im Zusammenhang mit der

---

[64] Organisationen, die im eigenen Namen im öffentlichen Interesse handeln, können *Popularklage* erheben, ohne ein konkretes Opfer zu unterstützen oder zu vertreten.

[65] Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 10. Juli 2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, Rn. 15.

[66] Beispielsweise IT.

[67] Andernfalls müsste die beschwerte Person nicht nur glaubhaft machen, dass sie benachteiligt wurde, sondern auch, dass ein Schutzmerkmal der Grund für diese Benachteiligung war.

[68] Artikel 8 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 10 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie. Die Beweislastumkehr gilt in allen Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren (unabhängig davon, wer den Rechtsbehelf einreicht) und für alle unter die Richtlinien fallenden Formen der Diskriminierung.

[69] Die einschlägige Rechtsprechung ist dem Bericht aus dem Jahr 2014 zu entnehmen.

[70] Beispielsweise in CZ, IT und HU.

[71] Beispielsweise BE, BG, ES, FR, SI, SK und FI.

[72] Mehrere Mitgliedstaaten (beispielsweise BE, DK, DE, FR, LT und NL) wiesen auf die Gefahr einer Diskriminierung durch die Nutzung künstlicher Intelligenz (KI) hin. Aufgrund ihrer Opazität und hohen Komplexität können KI-Systeme den Zugang zu Nachweisen und generell die Überprüfung der Vereinbarkeit mit den Nichtdiskriminierungsvorschriften erschweren; vgl. das Weißbuch der Kommission zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen (COM(2020) 65 final); https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_de.pdf.

[73] Nach Erwägungsgrund 15 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie kann nach den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten „insbesondere vorgesehen sein, dass mittelbare

Verfügbarkeit und Zugänglichkeit *einschlägiger statistischer Daten* und deren Berücksichtigung durch die Gerichte.

2.2.3. Viktimisierung

Die nationalen Rechtsordnungen müssen den Schutz vor *Viktimisierung*[74] gewährleisten und angemessene *gesetzliche Maßnahmen gegen Vergeltungsmaßnahmen* vorsehen; dies ist eine unabdingbare Voraussetzung für die wirksame Anwendung des Rechts auf Nichtdiskriminierung.[75]

In einigen Mitgliedstaaten wird dieser Schutz jedoch offenbar in der Praxis nur in begrenztem Maße gewährleistet. Der Schutz vor Viktimisierung greift offenbar in erster Linie im Bereich Beschäftigung. In den Mitgliedstaaten gelten unterschiedliche gesetzliche Vorgaben für die Bestimmung der Personen, die Anspruch auf Schutz haben – in einigen Ländern sind dies nur beschwerte Personen, Opfer und Zeugen, während nach der Rechtsprechung des EuGH jede Person einen solchen Anspruch hat, die von der Reaktion der Partei, gegen die eine Beschwerde oder Klage gerichtet ist, betroffen sein könnte.[76] Andere Mitgliedstaaten berichteten über einen umfassenden Schutz auf nationaler Ebene, der sich beispielsweise auch auf andere Personen als die Opfer erstreckt,[77] wie etwa auf Zeugen, Personen, die dem Opfer helfen oder es unterstützen, Personen, die wegen der Verweigerung von Diskriminierung benachteiligt werden, sowie Opfer von Viktimisierung durch Vermutung oder Assoziierung.[78]

Die Kommission überwacht die Umsetzung der Bestimmung über den Schutz vor Viktimisierung im Lichte des Urteils des EuGH in der Rechtssache Hakelbracht.[79] Das

---

Diskriminierung mit allen Mitteln, einschließlich statistischer Beweise, festzustellen ist". Weitere Informationen über die Erhebung von Gleichstellungsdaten sind Abschnitt 2.5 zu entnehmen.

74 Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten Einzelpersonen vor Benachteiligungen schützen müssen, die als Reaktion auf eine Beschwerde oder auf die Einleitung eines Verfahrens zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erfolgen.

75 Artikel 9 und Erwägungsgrund 20 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie, Artikel 11 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie.

76 In Bezug auf Artikel 24 zur Viktimisierung in der Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23) hat der EuGH eine Auslegung vorgenommen, die für das Verständnis der „Viktimisierung" in beiden Richtlinien von Bedeutung sein kann, indem er klargestellt hat, dass „... die Kategorie von Arbeitnehmern, die unter den ... Schutz fallen kann,... weit zu verstehen ist und alle Arbeitnehmer umfasst, gegen die der Arbeitgeber als Reaktion auf eine wegen Diskriminierung ... eingereichte Beschwerde Vergeltungsmaßnahmen ergreifen kann, ohne dass diese Kategorie anderweitig begrenzt wäre. … Aus dem Wortlaut von [Artikel 24] … ergibt sich somit, dass der Schutz nicht nur auf Arbeitnehmer, die eine Beschwerde eingereicht haben, oder auf ihre Vertreter und auch nicht auf die Personen beschränkt ist, die bestimmte Formerfordernisse … einhalten, von denen die Anerkennung eines bestimmten Status, wie dem eines Zeugen, abhängig gemacht wird." Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 20. Juni 2019, Hakelbracht u. a., C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, Rn. 26-30.

77 . Beispielsweise BG, DE, EE, IT, LT, PL und SI.

78 Beispielsweise ist Viktimisierung in Bulgarien (Gesetz über den Schutz vor Diskriminierung 2004, Zusatzbestimmung § 1.3.) definiert als:

a) eine ungünstigere Behandlung einer Person, die Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung ergriffen hat, vermutlich ergriffen hat oder wahrscheinlich ergreifen wird;
b) eine ungünstigere Behandlung einer Person, die mit einer Person assoziiert wird, die Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung ergriffen hat, vermutlich ergriffen hat oder wahrscheinlich ergreifen wird; oder
c) eine ungünstigere Behandlung einer Person, die Diskriminierung verweigert.

79 Urteil in der Rechtssache Hakelbracht (Fußnote 76).

gegen Belgien (unter anderem) wegen der nicht ordnungsgemäßen Umsetzung dieser Bestimmung in beiden Richtlinien eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren[80] wurde mittlerweile eingestellt, ein anderes Verfahren wegen einer ähnlichen Bestimmung der Richtlinie 2006/54/EG[81] ist jedoch noch anhängig.

2.2.4. Sanktionen

Nach Maßgabe der Richtlinien müssen die Mitgliedstaaten *wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen* für Verstöße gegen die nationalen Vorschriften über das Diskriminierungsverbot vorsehen.[82] In den Richtlinien sind keine konkreten Maßnahmen vorgegeben, und die Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, welche Abhilfemaßnahmen geeignet sind, um die angestrebten Zielsetzungen zu erreichen[83]. In Abhängigkeit davon, welche rechtlichen Schritte ergriffen werden, können unterschiedliche Sanktionen verhängt werden, wie etwa Geldbußen, Schadenersatzleistungen, Verfügungen gegen die Urheber des Verstoßes, bestimmte Handlungen durchzuführen oder zu unterlassen, die Veröffentlichung des Fehlverhaltens, die Anordnung einer Entschuldigung oder strafrechtliche Sanktionen.[84]

Der EuGH hat eine Anleitung zur Auslegung der rechtlichen Anforderungen an die Sanktionen herausgegeben, insbesondere Folgendes:

- Abhilfemaßnahmen müssen
  - den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren;
  - einen tatsächlichen und wirksamen rechtlichen Schutz gewährleisten;[85] und
  - eine tatsächlich abschreckende Wirkung gewährleisten und eine weitere Diskriminierung verhindern; abschreckende Sanktionen sind auch dann zu verhängen, wenn es kein identifizierbares Opfer gibt;[86]
- finanzielle Entschädigungen
  - müssen eine angemessene Wiedergutmachung des entstandenen Schadens gewährleisten;
  - dürfen keiner im Voraus festgelegten Obergrenze unterliegen;[87] und
- eine rein symbolische Sanktion kann nicht als ausreichend erachtet werden.[88]

---

80 Angeführt im Bericht aus dem Jahr 2014.

81 Die vollständige Bezeichnung der Richtlinie findet sich in Fußnote 76.

82 Artikel 15 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie, Artikel 17 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie.

83 Vgl. unter anderem das Urteil des Gerichtshofs vom 25. April 2013, Asociaţia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, Rn. 61; Urteil des Gerichtshofs vom 17. Dezember 2015, Arjona Camacho, C-407/14, ECLI:EU:C:2015:831, Rn. 30.

84 Die Sanktionen können demnach eine finanzielle Entschädigung einschließen, müssen aber ihrer Natur nach nicht auf Geld gerichtet sein. Vgl. beispielsweise das Urteil in der Rechtssache Asociaţia Accept (Fußnote 83), Rn. 68.

85 Vgl. unter anderem das Urteil in der Rechtssache Asociaţia Accept (Fußnote 83), Rn. 63.

86 Vgl. das Urteil in der Rechtssache Feryn (Fußnote 65), Rn. 38; Urteil in der Rechtssache Asociaţia Accept (Fußnote 83), Rn. 62. In mehreren Mitgliedstaaten (z. B. AT, BE, CZ, IT, LT, LU, LV, RO und SI) sehen die nationalen Rechtsvorschriften vor, dass (unter bestimmten Bedingungen) Sanktionen verhängt werden können, wenn es kein identifizierbares Opfer gibt.

87 Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 2. August 1993, Marshall, C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335, Rn. 30-32.

88 Vgl. das Urteil in der Rechtssache Asociaţia Accept (Fußnote 83), Rn. 64.

In der Praxis gibt es offenbar nach wie vor einige Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Richtlinien, beispielsweise im Zusammenhang mit *Obergrenzen für Entschädigungen* und *Fällen, in denen es kein identifizierbares Opfer gibt*. Einige nationale Gerichte legen einen eher geringen Schadensersatz fest, bevorzugen eine nichtfinanzielle Entschädigung oder sprechen den Opfern einen Schadenersatz zu, der sich im unteren Bereich der zulässigen Skala bewegt. Dieses Vorgehen der Gerichte kann unter Umständen dazu führen, dass Opfer keine rechtlichen Schritte ergreifen oder davon absehen, vor Gericht eine finanzielle Entschädigung zu verlangen.

Die Kommission überwacht weiterhin die in den Mitgliedstaaten beim Einsatz von Sanktionen und Abhilfemaßnahmen herangezogenen Standards. Allerdings sind detaillierte Informationen auf nationaler Ebene schwer zu beschaffen und oftmals nicht verfügbar. Diesbezüglich leistet auch Equinet wichtige Arbeit.[89]

2.3. Information, Dialog und Gender-Mainstreaming

2.3.1. Information

Nach den Richtlinien müssen die Mitgliedstaaten *dafür sorgen, dass ihre einschlägigen Vorschriften allen Betroffenen bekannt gemacht werden*.[90] Zahlreiche Mitgliedstaaten, Gleichstellungsstellen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Sozialpartner erkennen die Bedeutung der Bewusstseinsbildung an und sind diesbezüglich recht aktiv, indem sie beispielsweise Broschüren, Leitfäden und Studien erarbeiten, allgemeine und gezielte Kampagnen durchführen und Schulungen anbieten.

Ungeachtet dessen stellt das *geringe Bewusstsein* für die Nichtdiskriminierungsvorschriften und die Existenz der Gleichstellungsstellen, die Unterstützung für die Opfer anbieten, noch immer eine große Herausforderung für die Bekämpfung von Diskriminierung dar. Beispielsweise kennen 71 % der Angehörigen ethnischer oder migrantischer Minderheiten keine Organisation, die Opfer von Diskriminierung unterstützt oder berät.[91] Hingegen ist einem relativ großen Teil (61 %) der Allgemeinbevölkerung bekannt, dass es eine Einrichtung gibt, die Opfer von Diskriminierung am Arbeitsplatz unterstützt.[92]

Um einen Beitrag zur Bewusstseinsbildung zu leisten, führte die Kommission in den Jahren 2019 und 2020 eine *Informationskampagne* zur Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsplatz durch;[93] diese Kampagne umfasste:

- allgemeine Maßnahmen zur Aufklärung über die Rechte und Verpflichtungen der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Nichtdiskriminierungsvorschriften der EU;
- gezielte Maßnahmen, die speziell an Arbeitgeber gerichtet waren und das Thema Behinderung zum Gegenstand hatten; hierzu zählten:
    - Seminare in acht Mitgliedstaaten und

[89] Vgl. Wladasch, K., *The sanctions regime in discrimination cases and its effects*, Equinet, 2015; https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/.
[90] Artikel 10 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie, Artikel 12 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie.
[91] FRA, EU-MIDIS II.
[92] Beitrag der FRA.
[93] https://ec.europa.eu/social/EUvsDiscrimination

- die Erarbeitung eines Leitfadens mit bewährten Verfahren für Unternehmen in der EU, die angemessene Vorkehrungen für Beschäftigte mit Behinderungen treffen möchten.[94]

In den Jahren 2015 und 2016 unterstützte die Kommission zudem Kommunalbehörden bei gezielten *Kommunikationsmaßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung und Stereotypisierung von Roma*.[95]

Des Weiteren unterstützte die Kommission weiterhin die Informationsmaßnahmen von Equinet[96] und des Europäischen Netzes unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Nichtdiskriminierung[97], die Kurznachrichten, Broschüren, Berichte und Studien zu zentralen Themen im Zusammenhang mit den Richtlinien veröffentlichen.

Darüber hinaus fördert die Kommission *Schulungen* für Richter, Rechtsanwälte und andere Berufsgruppen, die mit der Auslegung und Anwendung der Richtlinien befasst sind. Ziel dieser Schulungen ist es, die Teilnehmer mit den zentralen Begriffen dieses Themenbereichs, den Problemen im Zusammenhang mit der Beweisführung und den Sanktionen bei Verstößen vertraut zu machen.[98]

2.3.2. Dialog

In mehreren Mitgliedstaaten werden zivilgesellschaftliche Organisationen und Sozialpartner im Zuge der Ausarbeitung oder Umsetzung von Rechtsvorschriften, Aktionsplänen und Strategien im Bereich der Gleichbehandlung konsultiert oder aktiv eingebunden. In einigen Mitgliedstaaten sind ein regelmäßiger Dialog oder Verhandlungen mit Organisationen der Zivilgesellschaft zum Thema Gleichbehandlung gesetzlich vorgeschrieben. In den nationalen Gleichstellungsstellen mehrerer Mitgliedstaaten wurden Beratungsausschüsse eingerichtet, in denen Organisationen der Zivilgesellschaft und/oder die Sozialpartner vertreten sind.[99]

Gleichzeitig gaben zivilgesellschaftliche Organisationen in einigen Mitgliedstaaten an, dass der Dialog in der Regel begrenzt sei oder gar fehle. Andere berichteten, dass sie ihrer Arbeit in manchen Mitgliedstaaten aufgrund restriktiver Rechtsvorschriften nicht ordnungsgemäß nachgehen können,[100] Probleme beim Zugang zu Finanzmitteln haben und Zielscheibe von Belästigung sind.

Die Sozialpartner spielen eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung von Diskriminierung und der Förderung der Gleichbehandlung und Vielfalt am

---

94 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes

95 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_en

96 https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/

97 https://www.equalitylaw.eu/

98 Vgl. beispielsweise die Mitteilung der Kommission über die Gewährleistung der EU-weiten Rechtspflege – Eine Strategie für die justizielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene für den Zeitraum 2021-2024 (COM(2020) 713 final). Zudem unterstützt die Kommission die Europäische Rechtsakademie (ERA); vgl. https://www.era.int.

99 Beispielsweise DE, IE, EL, ES, RO und FI.

100 Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, betreffend ein ungarisches Gesetz, nach dem sich zivilgesellschaftliche Organisationen, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten, als „aus dem Ausland unterstützte Organisationen“ registrieren lassen müssen.

Arbeitsplatz.[101] Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände arbeiten zusammen, indem sie Tarifverträge abschließen, gemeinsame Erklärungen und Richtlinien herausgeben und Projekte durchführen.[102]

2.3.3. Gender-Mainstreaming

Beide Richtlinien enthalten eine Bestimmung, nach der die Kommission über die Auswirkung von Maßnahmen auf Frauen und Männer berichten muss[103], im Einklang mit dem Grundsatz des „Gender Mainstreaming"[104].

Einige Mitgliedstaaten berichten über eine allgemeine Verpflichtung zum Gender-Mainstreaming in ihren Rechtsvorschriften, andere erklären, dass der Geschlechteraspekt Teil ihres Gesamtkonzepts zur Intersektionalität ist.[105] Dementsprechend legen sie besonderes Augenmerk auf die höhere Schutzbedürftigkeit von z. B. Roma-Frauen und Mädchen, Migrantinnen und Frauen mit Behinderungen.

2.4. Gleichstellungsstellen

Im Einklang mit der Rassismusbekämpfungsrichtlinie haben alle Mitgliedstaaten eine oder mehrere spezielle Stellen bezeichnet, die dafür verantwortlich sind, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern. Eine Reihe von EU-Richtlinien zur Gleichbehandlung[106] waren diesbezüglich von wesentlicher Bedeutung, da vor ihrem Erlass nur elf (von 27) Mitgliedstaaten eine solche Stelle eingerichtet hatten. Zwar sieht die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie nicht die Schaffung einer Gleichstellungsstelle vor,

---

[101] Die Kommission unterstützt auch die EU-Plattform der Chartas der Vielfalt (*EU Platform of Diversity Charters*) in ihren Bemühungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, öffentlichen Stellen und Privatunternehmen die Möglichkeit zu geben, sich über ihre Erfahrungen und bewährten Verfahren im Zusammenhang mit nationalen Chartas der Vielfalt auszutauschen; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_en.

[102] Studie über die Rolle der Sozialpartner bei der Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsplatz, 2020, siehe https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work
Studie über *Trade union practices on non-discrimination and diversity* („Verfahren der Gewerkschaften für Nichtdiskriminierung und Vielfalt"), 2019; siehe https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf.

[103] Artikel 19 Absatz 2 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie, Artikel 17 Absatz 2 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie. Zur Mehrfach- und intersektionellen Diskriminierung vgl. Abschnitt 2.1.

[104] „Gender-Mainstreaming" bedeutet, dass die Auswirkungen von Maßnahmen der EU auf Frauen und Männer bewertet und gegebenenfalls Anpassungen vorgenommen werden, sodass Frauen und Männer gleichermaßen davon profitieren und keine Ungleichbehandlung mehr stattfindet; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf.

[105] Beispielsweise DK, IE, IT, LT, HU, PT und SI.

[106] Siehe Artikel 13 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie, Artikel 12 der 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, Artikel 20 der 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) und Artikel 11 der 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.

jedoch haben fast alle von den Mitgliedstaaten benannten Stellen[107] auch Befugnisse im Geltungsbereich dieser Richtlinie.

Die Rassismusbekämpfungsrichtlinie lässt den Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum im Hinblick auf die Arbeitsweise der Gleichstellungsstellen. Artikel 13 schreibt lediglich vor, dass es mindestens zu den Zuständigkeiten dieser Stellen gehören muss,

- Opfer von Diskriminierungen *auf unabhängige Weise* dabei zu *unterstützen*, ihrer Beschwerde nachzugehen;
- *unabhängige Untersuchungen* zum Thema Diskriminierung durchzuführen;
- *unabhängige Berichte* zu veröffentlichen und *Empfehlungen* zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen.

Da die Mitgliedstaaten für die tatsächliche Umsetzung der Bestimmungen verantwortlich sind, bestehen *zwischen den Gleichstellungsstellen Unterschiede* im Hinblick auf Aufgabenbereich[108], Befugnisse, Struktur, Führung, Unabhängigkeit, Ressourcen und Wirksamkeit. Diese Unterschiede haben wiederum zur Folge, dass die *Richtlinie* in den einzelnen Mitgliedstaaten mit Blick auf Umfang und Art des Schutzes, die Förderung der Gleichbehandlung sowie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der nationalen Einrichtungen *nicht einheitlich durchgesetzt wird*.

In den meisten Fällen hat sich jedoch gezeigt, dass die Gleichstellungsstellen bei der Bekanntmachung und Durchsetzung der Gleichbehandlungsvorschriften eine zentrale Rolle spielen. Sie haben sich als notwendige und wertvolle Einrichtungen erwiesen, die bei den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern, den staatlichen Stellen und der Gesellschaft insgesamt Veränderungen bewirken können.

Am 22. Juni 2018 verabschiedete die Kommission eine *Empfehlung zu Standards für Gleichstellungsstellen*[109], um es ihnen zu ermöglichen, ihr Potenzial voll zur Entfaltung zu bringen. Ergänzend dazu beteiligte sich die Kommission im Juni 2019 an der Organisation eines *Seminars über bewährte Verfahren* für Regierungsbeamte.[110]

Den Gleichstellungsstellen kommt eine wichtige Rolle zu, wenn es sicherzustellen gilt, dass Einzelpersonen und Gruppen, die diskriminiert werden, ihr Recht uneingeschränkt wahrnehmen können. Sie sollten daher in der Lage sein, die ihnen im Rahmen des EU-Rechts übertragenen Aufgaben wirksam zu erfüllen. Die Kommission hat sich verpflichtet[111], eingehender zu prüfen, inwieweit die Mitgliedstaaten der Empfehlung von 2018 gefolgt sind; dabei liegt ein besonderer Schwerpunkt auf der Rolle und Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen.

---

[107] Mit Ausnahme von ES, FI und PT.

[108] Beispielsweise kann die Gleichstellungsstelle in einigen EU-Ländern Teil einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NHRI) sein.

[109] C(2018) 3850 final.

[110] Bei diesem Seminar, das in Zusammenarbeit mit der schwedischen Regierung ausgerichtet wurde, kamen die Mitglieder der Hochrangigen Gruppe der EU für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt sowie Vertreter der FRA, von Equinet und einiger nationaler Gleichstellungsstellen zusammen. Ziel des Seminars war es, zu einem gemeinsamen Verständnis der Empfehlung beizutragen und bewährte Verfahren für ihre Umsetzung festzulegen.

[111] Im EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025, im neuen strategischen Rahmen der EU für Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma und in der Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025.

Über zwei Jahre nach der Annahme der Empfehlung haben vier Mitgliedstaaten ihre Absicht erklärt, ihre nationalen Vorschriften über Gleichstellungsstellen entsprechend einigen der empfohlenen Maßnahmen zu ändern, und etwa zehn Mitgliedstaaten haben bereits Änderungen vorgenommen, indem sie beispielsweise die Haushaltsmittel der Gleichstellungsstellen aufgestockt haben. Die meisten Mitgliedstaaten gaben jedoch an, entweder keine Änderungen oder keine umfassende Reform durchgeführt zu haben.

Die diesem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine solche detaillierte Analyse *der Umsetzung der Empfehlung*. Sie kommt zu dem Schluss, dass einige Gleichstellungsstellen durch eine begrenzte und ungleiche Umsetzung der Empfehlung nach wie vor daran gehindert werden, ihre Aufgaben wirksam wahrzunehmen. In der Praxis führt dies zu unterschiedlichen Schutzniveaus vor Diskriminierung in der EU. Die Fortsetzung des Austauschs bewährter Verfahren und/oder Leitlinien auf EU-Ebene und die Sensibilisierung werden sich sehr positiv auf die Stärkung der Rolle der Gleichstellungsstellen auswirken. Die Erfahrungen mit der Umsetzung der Empfehlung zeigen jedoch, dass dies nicht ausreicht. Die Kommission wird daher prüfen, ob bis 2022 mögliche Rechtsvorschriften zur Stärkung der Rolle der nationalen Gleichstellungsstellen vorgeschlagen werden sollten.

2.5. Datenerhebung

Gleichstellungsdaten sind von entscheidender Bedeutung für die Aufklärung und Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger, die Ermittlung des Ausmaßes von Diskriminierung, das Aufzeigen von Entwicklungen im Zeitverlauf, den Nachweis der Existenz von Diskriminierung, die Bewertung der Umsetzung der Gleichstellungsvorschriften, den Nachweis der Notwendigkeit positiver Maßnahmen,[112] und für einen Beitrag zu evidenzbasierter Politikgestaltung.[113]

Die Richtlinien sehen keine allgemeine Verpflichtung zur Erhebung, Analyse und Nutzung von Gleichstellungsdaten vor.[114] Allerdings müssen die Gleichstellungsstellen nach der Rassismusbekämpfungsrichtlinie unabhängige Untersuchungen durchführen, unabhängige Berichte veröffentlichen und Empfehlungen zu Aspekten vorlegen, die mit rassistischer Diskriminierung in Zusammenhang stehen (vgl. oben).[115]

Auf EU-Ebene wurden die folgenden bedeutenden Schritte unternommen, um den Mangel an Gleichstellungsdaten zu beheben und die erforderlichen praktischen Leitlinien für die Erhebung von Gleichstellungsdaten[116] bereitzustellen:

- ✓ Die Kommission legte eine *Reihe von Studien zu Gleichstellungsdaten*[117] vor,

[112] Artikel 5 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie, Artikel 7 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie.

[113] Wie im EU-Aktionsplan zur Bekämpfung des Rassismus angekündigt, wird die Kommission Maßnahmen einleiten, um ein kohärentes Konzept für die Erhebung von Gleichstellungsdaten zu entwickeln, insbesondere in Bezug auf nach Rasse oder ethnischer Herkunft aufgeschlüsselte Daten.

[114] Eine vollständige Begriffsbestimmung von Gleichstellungsdaten ist den *Guidelines on improving the collection and use of equality data* („Leitlinien für die Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten“) der Untergruppe Gleichstellungsdaten der Hochrangigen Gruppe für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt vom Juli 2018, S. 4, zu entnehmen; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

[115] Artikel 13 Absatz 2 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie.

[116] Der Bedarf an praktischen Orientierungshilfen wurde im Bericht aus dem Jahr 2014 festgestellt.

[117] https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035

- ✓ Die Kommission unterstützte die Arbeit der Untergruppe Gleichstellungsdaten der Hochrangigen Gruppe der EU für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt[118], die folgende Publikationen vorgelegt hat:
  - *Guidelines on improving the collection and use of equality data at national level*[119] („Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten auf nationaler Ebene"); darin wird unterstrichen, dass die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)[120] einer ordnungsgemäßen Erhebung und Nutzung nicht entgegensteht;[121]
  - ein *Compendium of promising practices*[122] („Kompendium vielversprechender Verfahren"); und
  - ein *„diagnostic mapping tool"* („Tool für die diagnostische Bestandsaufnahme von Gleichstellungsdaten");[123]
- ✓ Das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft" der Kommission führte die Verbesserung der Erhebung von Gleichstellungsdaten als eine seiner Prioritäten an.[124]

Zahlreiche Mitgliedstaaten berichteten über bewährte Verfahren für die Erhebung von Gleichstellungsdaten.[125] Hierzu zählen unter anderem:

- *Einbindung (und Koordinierung der Arbeit) einer Reihe relevanter Akteure*, wie beispielsweise von statistischen Ämtern, öffentlichen Stellen und Agenturen, Aufsichtsbehörden, Universitäten, Forschungseinrichtungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Datenschutzbehörden sowie des Privatsektors;[126]

[118] Die Untergruppe setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und Norwegens, der Kommission, von Eurostat und der FRA zusammen. Sie soll die Länder in ihren Bemühungen unterstützen, die Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten zu verbessern.

[119] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf

[120] 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 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

[121] Vgl. insbesondere Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben a, g und j sowie Erwägungsgrund 26 DSGVO. Vgl. auch S. 7 und 8 der Leitlinien der Untergruppe (vgl. Fußnote 114).

[122] https://fra.europa.eu/de/promising-practices-list?page=3

[123] https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool

[124] Für die neuesten Ausschreibungen vgl. die Anhänge zu den Durchführungsbeschlüssen der Kommission zur Finanzierung des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft" und zur Annahme der Arbeitsprogramme für 2019 und 2020 (siehe jeweils C(2018) 7916 final vom 29.11.2018, S. 20 bzw. C(2019) 7824 final vom 5.11.2019, S. 33). Sowohl für 2019 als auch für 2020 haben fünf Projekte Finanzhilfevereinbarungen im Rahmen der Priorität „Datenerhebung" unterzeichnet, das für jedes Projekt einen Höchstbeitrag der EU zwischen 100 000 EUR und 200 000 EUR vorsieht.

[125] Darüber hinaus berichteten viele Mitgliedstaaten ausführlich über qualitative und quantitative Forschungsarbeiten auf nationaler Ebene zu Themen, die mit Nichtdiskriminierung und Gleichstellung in Zusammenhang stehen.

[126] Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten erwähnte in ihren Antworten diesbezügliche bewährte Verfahren.

- *Veröffentlichung von Daten* über bei Gleichstellungsstellen, der Polizei, öffentlichen Stellen und Aufsichtsbehörden eingegangene *Beschwerden* sowie über ergangene *Urteile*;[127]
- *Inanspruchnahme des Fachwissens der FRA* im Bereich der Datenerhebung;[128]
- Förderung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten im Rahmen *spezifischer Projekte*;[129]
- Nutzung von Gleichstellungsdaten für die *Überprüfung und Bewertung der Auswirkungen und der Wirksamkeit* der Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung;[130]
- Durchführung von *„Testkäufen"* und *Situationstests* zur Untersuchung von Diskriminierungsmustern;[131]
- Einbindung von Minderheitenorganisationen in die *Erhebung und Verbreitung* von Gleichstellungsdaten;[132]
- Erarbeitung statistischer Daten, die als *Beweise für eine mittelbare Diskriminierung* dienen können;[133] und
- Erhebung *aufgeschlüsselter Gleichstellungsdaten* im Rahmen von Volkszählungen.[134]

---

[127] Darüber berichteten beispielsweise:
- die Niederlande (Beschwerden bei Gleichstellungsstellen, der Polizei und Antidiskriminierungsstellen);
- die Slowakei (Gerichtsberichte über Diskriminierungsklagen);
- Polen (von den Arbeitsaufsichtsbehörden veröffentlichte Daten über die Zahl der Beschwerden über Diskriminierungen).

Insgesamt gaben zahlreiche Mitgliedstaaten an, Daten über Beschwerden und/oder Entscheidungen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Gleichstellungsstellen zu veröffentlichen. Deutlich geringer war jedoch die Zahl der Mitgliedstaaten, die über (die Veröffentlichung von) Daten über Beschwerden bei der Polizei oder gerichtliche Klagen und/oder Entscheidungen berichteten. Nach Angaben der Tschechischen Republik veröffentlicht die Gleichstellungsstelle des Landes einen spezifischen Bericht über den Zugang von Diskriminierungsopfern zur Justiz, der Angaben zur Zahl der Gerichtsverfahren und diesbezügliche Daten enthält. Luxemburg berichtete über jährliche Daten zu gerichtlichen Verurteilungen im Zusammenhang mit rassistischer Diskriminierung, ohne jedoch klarzustellen, ob diese Daten veröffentlicht wurden.

[128] Die Slowakei konsultierte die FRA im Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines Fragebogens zur Diskriminierung. Finnland orientierte sich bei der Angleichung seines Fragebogens für die Erhebung von Gleichstellungsdaten an den Tätigkeiten der FRA. Portugal analysierte seine nationalen Daten vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus Erhebungen der FRA.

[129] Belgien erwähnte ein im Rahmen des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft" finanziertes Projekt, das den Einsatz neuer Instrumente für die Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten zum Ziel hat.

[130] Beispielsweise BE und FI.

[131] Hierüber berichtete Belgien. Mithilfe eines Situationstests lässt sich Diskriminierung auf der Grundlage von Paarvergleichen aufdecken. So wird ein paarweiser Vergleich beispielsweise bei Bewerbungen um eine freie Stelle eingesetzt, wobei sich das jeweilige Paar lediglich im Hinblick auf ein besonderes geprüftes Merkmal unterscheidet (z. B. Alter).

[132] Beispielsweise FI und IT.

[133] Beispielsweise LT.

[134] In Polen werden bei der nationalen Volks- und Wohnungszählung des Jahres 2021 auch Daten über Merkmale wie Staatsangehörigkeit, ethnische Zugehörigkeit und Behinderungen erhoben. Die irische Volkszählung des Jahres 2021 beinhaltet eine Frage zur ethnischen Zugehörigkeit.

Dennoch erachten zahlreiche Mitgliedstaaten den Mangel an Gleichstellungsdaten auf nationaler Ebene noch immer als ein Problem. *Verbesserungsbedarf* besteht insbesondere im Hinblick auf die Regelmäßigkeit der Datenerhebung und die Vergleichbarkeit der Daten,[135] die Erhebung von Daten über Beschwerden und Diskriminierungsfälle (einschließlich über die erteilten Sanktionen), die Erhebung von nach Rasse oder ethnischer Herkunft aufgeschlüsselter Daten, die Erhebung von Daten durch private Akteure (einschließlich der Arbeitgeber) und die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten.

3. PROBLEMSTELLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER RASSISMUSBEKÄMPFUNGSRICHTLINIE

Ein umfassendes System des Rechtsschutzes gegen Diskriminierung setzt voraus, dass es keine Lücken in diesem Schutz gibt. Zwanzig Jahre nach der Annahme der Rassismusbekämpfungsrichtlinie werden im Einklang mit dem EU-Aktionsplan gegen Rassismus auch potenzielle Lücken bei dem durch die Richtlinie gebotenen Schutz vorgestellt.

Die Dunkelziffer bei Diskriminierung ist nach wie vor ein Problem[136], und die Erhebung von Daten über Beschwerden und Diskriminierungsfälle muss noch verbessert werden[137]. Dies erschwert eine gründliche Bewertung der Lebensbereiche, in denen Fälle von Diskriminierung tatsächlich auftreten.

Umfragen der FRA zeigen, dass Menschen in der EU regelmäßig einem hohen Maß an Diskriminierung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft ausgesetzt sind. Was die von der Rassismusbekämpfungsrichtlinie erfassten Bereiche betrifft, so geht aus den Daten der FRA hervor, dass es im Beschäftigungsbereich[138] am häufigsten zu Diskriminierung aufgrund des ethnischen Hintergrunds bzw. eines Migrationshintergrunds kommt. Dieser Bereich umfasst Situationen „bei der Arbeitssuche“ und „am Arbeitsplatz“.

3.1. Der Begriff der „Rasse und ethnischen Herkunft“

Der Begriff der „Rasse oder der ethnischen Herkunft“[139] wird in der Rassismusbekämpfungsrichtlinie nicht definiert. Der Gerichtshof äußerte sich zur Auslegung des Begriffs der „ethnischen Herkunft“;[140] konkret stellte er in seinem Urteil in der Rechtssache CHEZ Razpredelenie Bulgaria fest, dass der „Begriff der ethnischen Herkunft … auf dem Gedanken beruht, dass gesellschaftliche Gruppen insbesondere

---

[135] Algorithmen könnten sich für die Aufdeckung von Diskriminierung, beispielsweise durch das Aufzeigen von Mustern der Benachteiligung, als nützlich erweisen.

[136] Siehe Abschnitt 2.2.1 oben über den Rechtsschutz.

[137] Siehe Kapitel 2.5 oben über die Datenerhebung.

[138] Für weitere Informationen siehe die EU-MIDIS II-Erhebung der FRA, S. 34.
Was den Zugang zum Arbeitsmarkt betrifft, so haben einige Mitgliedstaaten auch über besondere Bedenken für Menschen afrikanischer Herkunft berichtet.

[139] Die Richtlinie bietet allen Bürgerinnen und Bürgern Schutz, einschließlich Drittstaatsangehörigen. Zugleich wird in der Richtlinie festgelegt, dass sie eine Ungleichbehandlung aus Gründen der *Staatsangehörigkeit* sowie eine Behandlung, die sich aus der *Rechtsstellung* von Drittstaatsangehörigen und staatenlosen Personen ergibt, nicht betrifft (Artikel 3 Absatz 2 und Erwägungsgrund 13).

[140] Zur Auslegung des Begriffs der „Rasse“ hat sich der EuGH hingegen bislang noch nicht geäußert. Einige Mitgliedstaaten nehmen in ihren nationalen Rechtsvorschriften nicht auf die „Rasse“ Bezug, um nachteilige Verallgemeinerungen im Hinblick auf bestimmte Personengruppen zu vermeiden. Diese Bedenken werden auch in Erwägungsgrund 6 der Richtlinie deutlich, nach dem die Union „Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen, zurück[weist]“.

durch eine Gemeinsamkeit der Staatsangehörigkeit, Religion, Sprache, kulturelle und traditionelle Herkunft und Lebensumgebung gekennzeichnet sind“[141]. Ob die Rasse oder die ethnische Herkunft eine Rolle spielen, kann demnach auf der Grundlage unterschiedlicher Merkmale festgestellt werden, wie etwa *Sprache*, *Religion*, *Herkunft*, *Hautfarbe und Nationalität*. Aus den Daten der FRA geht hervor, dass die Hautfarbe und/oder die Religion einer Person spezifische Auslöser für Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft darstellen und somit in der Praxis von erheblicher Relevanz sind.[142]

In seinem Urteil in der Rechtssache Jyske Finans betonte der EuGH, dass auch das *Geburtsland* einer Person als ein relevantes Merkmal betrachtet werden kann.[143] Jedoch stellte der Gerichtshof klar, dass dieses Merkmal nicht als *hinreichendes* Kriterium herangezogen werden kann. Das Geburtsland einer Person ist „lediglich ein spezifisches Merkmal …, aus dem geschlossen werden kann, dass eine Person einer bestimmten ethnischen Gruppe angehört, [ist] aber insoweit keineswegs alleinentscheidend“[144]. Nach Auffassung des Gerichtshofs reicht eine Ungleichbehandlung durch ein Kreditinstitut alleine aufgrund des Geburtslandes einer Person (ohne Vorliegen eines anderen Merkmals) nicht aus, um den Vorwurf der Diskriminierung aufgrund der „ethnischen Herkunft“ zu stützen. Um eine mittelbare Diskriminierung festzustellen, müsste demnach eine *bestimmte ethnische Gruppe* ermittelt werden, die gegenüber anderen Personengruppen benachteiligt wurde. Nach Auffassung des Gerichtshofs kann dem Vorbringen, dass das Geburtsland einer Person „eher geeignet sei, Personen, die einer bestimmten ethnischen Gruppe angehören‘, im Vergleich zu ‚anderen Personen‘ allgemein zu berühren, nicht gefolgt werden“.[145]

Der EuGH bestätigte seinen Ansatz in seinem Urteil in der Rechtssache Maniero. Diese betraf ein Studienstipendium, das ausschließlich an Personen vergeben wurde, die eine Juristische Staatsprüfung in Deutschland absolviert hatten, und nicht an Personen, die in einem anderen Land eine vergleichbare Prüfung abgelegt hatten. Im Einklang mit seiner Argumentation in der Rechtssache Jyske Finans stellte der Gerichtshof fest, dass keine *bestimmte ethnische Gruppe* als gegenüber anderen Gruppen benachteiligt angesehen werden konnte.[146]

In ihrem Bericht über die Anwendung der Rassismusbekämpfungsrichtlinie wiesen mehrere Mitgliedstaaten auf den auf nationaler Ebene gebotenen Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe, des Geburtsortes, der Sprache, der Abstammung oder der nationalen Herkunft hin. Diskriminierungsgründe wie die

---

[141] Urteil in der Rechtssache CHEZ (Fußnote 33), Rn. 46. Vgl. auch das Urteil des Gerichtshofs vom 6. April 2017, Jyske Finans A/S, C-668/15, ECLI:EU:C:2017:278, Rn. 17. Bei der Entwicklung dieser Definition berücksichtigte der EuGH die Definitionen, die in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verwendet wurden, insbesondere in den Urteilen Nachova u. a./Bulgarien [GK], Nrn. 43577/98 und 43579/98, EGMR 2005-VII, und Sejdić und Finci/ Bosnien und Herzegowina [GK], Nrn. 27996/06 und 34836/06, §§ 43 bis 45 und 50, EGMR 2009 (vgl. CHEZ-Urteil, Rn. 46).

[142] Beitrag der FRA.

[143] Urteil in der Rechtssache Jyske Finans (Fußnote 141), Rn. 18. Diese Rechtssache betraf ein Kreditinstitut, das von einem in Bosnien und Herzegowina gebürtigen dänischen Staatsbürger einen zusätzlichen Identitätsnachweis verlangte, ohne einen solchen Nachweis auch von in Dänemark gebürtigen dänischen Staatsbürgern zu verlangen.

[144] Urteil in der Rechtssache Jyske Finans (Fußnote 141), Rn. 18 und 20.

[145] Urteil in der Rechtssache Jyske Finans (Fußnote 141), Rn. 34 und 35.

[146] Urteil des Gerichtshofs vom 15. November 2018, Heiko Jonny Maniero, C-457/17, ECLI:EU:C:2018:912, Rn. 47 und 48.

Hautfarbe, die Sprache und die Geburt werden neben anderen Gründen in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ausdrücklich genannt.[147] Die Charta gilt im Anwendungsbereich des EU-Rechts, und ihr Artikel 21 hat anerkanntermaßen unmittelbare horizontale Wirkung.[148] Bei der Auslegung des Begriffs der ethnischen Herkunft verwies der EuGH auf die Bedeutung der Gewährleistung eines wirksamen Schutzes des in Artikel 21 der Charta verankerten Rechts auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung.[149] Er hat zwar entschieden, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie nicht restriktiv definiert werden kann, hat jedoch klargestellt, dass er nicht auf Diskriminierungen aus anderen als den in der Richtlinie erschöpfend aufgezählten Gründen ausgedehnt werden darf.[150]

3.2. Geltungsbereich

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der die Rechtsgrundlage der Richtlinie bildet, den Unionsgesetzgeber nur im Rahmen der der Union durch die Verträge übertragenen Befugnisse ermächtigt, Diskriminierungen zu bekämpfen.

In Artikel 3 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie werden die folgenden Bereiche genannt: Beschäftigung und Beruf, Sozialschutz/soziale Vergünstigungen, Bildung sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum.

Innerhalb dieses Anwendungsbereichs gilt die Richtlinie auch für Diskriminierungen, die sich aus der Nutzung *künstlicher Intelligenz* ergeben[151].

Was die Beschäftigung anbelangt, so gilt die Richtlinie für die Bedingungen für den Zugang zu Beschäftigung, Selbstständigkeit und Beschäftigung, für den Zugang zu allen Arten und zu allen Ebenen von Berufsberatung und Berufsbildung sowie für die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich der Entlassung und des Entgelts. Es gibt jedoch eine Ausnahme, nach der eine Ungleichbehandlung aufgrund eines Merkmals, das mit der ethnischen Herkunft zusammenhängt, keine Diskriminierung darstellt, wenn sie einer spezifischen Anforderung entspricht, die für eine bestimmte berufliche Tätigkeit unerlässlich ist[152] Dies bedeutet beispielsweise, dass ein Regisseur eine Filmrolle mit einer Person einer bestimmten ethnischen Herkunft besetzen möchte.

---

[147] Diese Bestimmung umfasst darüber hinaus eine *nicht erschöpfende* Auflistung von Diskriminierungsgründen.

[148] Vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 25. Mai 2018, Vera Egenberger, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257.

[149] Vgl. Urteil CHEZ (Fußnote 33), Rn. 42, 55 und 56.

[150] Vgl. beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 2006, Sonia Chacón Navas, C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456.

[151] Am 19. Februar 2020 veröffentlichte die Kommission das Weißbuch zur künstlichen Intelligenz, in dem sie den Weg zu einem Legislativvorschlag zu einem auf den Menschen ausgerichteten Ansatz darlegte; sie wird diesen Vorschlag 2021 vorlegen. Weitere Informationen zur Diskriminierung durch Algorithmen finden Sie unter anderem in einschlägigen Veröffentlichungen: FRA (2020), 'Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights' (https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights); FRA (2018), „#BigData: Discrimination in data-supported decision making" (Diskriminierung bei der datengestützten Entscheidungsfindung ((https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making)

[152] Vgl. Artikel 4 der Richtlinie.

Die Richtlinie gilt für alle Arten von allgemeiner und beruflicher Bildung, öffentlicher und privater, religiöser und weltlicher Bildung, von der Vorschul- bis zur Hochschulbildung. In seinem Urteil in der Rechtssache Maniero stellte der EuGH den Umfang des Bereichs „Bildung" klar. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Richtlinie die Förderung der Gleichbehandlung bezweckt und somit der Begriff „Bildung" nicht eng auszulegen ist, sondern auch den *Zugang zur Bildung* und die *Beseitigung relevanter finanzieller Hindernisse* einschließt. Die Gewährung finanzieller Leistungen, die in einem engen Zusammenhang mit der Teilnahme einer Person an Bildungsprojekten steht, fällt somit in den Geltungsbereich der Richtlinie.[153]

Die Rassismusbekämpfungsrichtlinie gilt für den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Die Bedeutung des *Begriffs „Dienstleistungen"* entspricht Artikel 57 AEUV, d. h. sie müssen eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird, und insbesondere Tätigkeiten industrieller und kommerzieller Art umfassen.

Die Richtlinie gilt unabhängig davon, ob die Güter und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, im öffentlichen oder im privaten Sektor angeboten werden. *Öffentliche* Dienstleistungen werden somit nur insoweit erfasst, als sie, wie oben dargelegt, dem Begriff „Dienstleistung" im Sinne von Artikel 57 AEUV entsprechen.

Zu den Dienstleistungen im Sinne der Richtlinie gehören z. B. Wohnraum[154] oder die Lieferung von Elektrizität[155]. Die Gesundheitsversorgung ist Teil der sozialen Sicherheit, kann aber auch in den Bereich der Dienstleistungen fallen, allerdings nur dann, wenn sie von einer gewinnorientierten Einrichtung gegen Entgelt erbracht wird.[156]

Der Gesetzgeber haben Maßnahmen des öffentlichen Sektors, die mit der „Ausübung hoheitlicher Befugnisse" verbunden sind (z. B. durch die Polizei, Betrugsbekämpfungsbehörden, Straf- und Justizbehörden) und kein Element der „Erbringung einer Dienstleistung" enthalten, nicht in den sachlichen Geltungsbereich der Richtlinie aufgenommen.[157] Beispielsweise ist die Richtlinie nicht anwendbar, wenn eine Person aufgrund ihres ethnischen Hintergrunds von der Polizei angehalten oder belästigt wird[158].

Der Begriff „für die Öffentlichkeit verfügbare" Waren und Dienstleistungen wirft manchmal Fragen auf. Die Bedingung der „Verfügbarkeit für die Öffentlichkeit" umfasst

---

153 Urteil Heiko Jonny Maniero (Fußnote 146).

154 Der Begriff „Wohnraum" wird in der Richtlinie nicht definiert; die Grenzen dieses Begriffs wurden bislang kaum ausgelotet.

155 Urteil in der Rechtssache CHEZ (Fußnote 33), Rn. 43.

156 Siehe Handbuch der FRA zum europäischen Antidiskriminierungsrecht, 2018, S. 134, einschließlich Verweise auf die Rechtsprechung des EuGH.

157 Urteil des Gerichtshofs vom 12. Mai 2011, Runevič-Vardyn, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, Rn. 45, 47 und 48. Der Gerichtshof wies darauf hin, dass der Rat im Zuge der Vorarbeiten zu der Richtlinie einen Änderungsvorschlag des Europäischen Parlaments, wonach die „Ausübung der Funktionen öffentlicher Gremien einschließlich Polizei- und Einwanderungsbehörden sowie straf- und zivilrechtliche Justizbehörden" in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen sollte, nicht akzeptiert hat.

158 Bei der Befragung von Angehörigen ethnischer Minderheiten oder Einwanderergruppen mit Migrationshintergrund gaben 14 % an, sie seien in den 12 Monaten vor der Erhebung von der Polizei angehalten worden. 40 % der Befragten, die in diesem Zeitraum angehalten wurden, sind der Ansicht, dass dies auf ihren ethnischen Hintergrund oder Migrationshintergrund zurückzuführen ist (FRA-Erhebung EU-MIDIS II, S. 69). Von den Befragten, die hassmotivierte Schikanen erlebt haben, gaben 3 % an, dass der Täter Polizisten oder Grenzschutzbeamte waren (FRA-Erhebung EU-MIDIS II, S. 17).

Situationen, in denen das Angebot zur Bereitstellung einer bestimmten Ware oder Dienstleistung öffentlich zugänglich gemacht wurde (z. B. durch eine Werbung in einer Zeitung oder auf einer öffentlich zugänglichen Website oder auf einem Flugblatt in einem Fenster), nicht aber solche, die nur im Kreis der Familienangehörigen angeboten werden.

3.3. Roma zählen zu den am stärksten von Diskriminierung betroffenen Personengruppen

Mehrere Mitgliedstaaten und Interessenträger haben darauf hingewiesen, dass Roma[159] besonders stark von Diskriminierung betroffen sind, und zwar in erster Linie in den Bereichen Bildung sowie Zugang zu Beschäftigung und Wohnraum (dies entspricht den Umfragen der FRA[160]) Roma-Gemeinschaften haben gravierende Probleme im Hinblick auf die Kenntnis ihrer Rechte und den Zugang zur Justiz.[161] Zudem sind sie in unverhältnismäßig hohem Maße von der COVID-19-Pandemie betroffen, durch die die Ungleichbehandlung insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheitsversorgung und Beschäftigung weiter verschärft wurde.[162]

Den Berichten zufolge haben die Mitgliedstaaten spezifische politische Maßnahmen ergriffen sowie Forschungsarbeiten und Kampagnen durchgeführt, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Nach ihrer Evaluierung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020[163] legte die Kommission einen solideren und reformierten *Strategischen Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma* für den Zeitraum 2020-2030[164] vor. Dieser strategische Rahmen basiert auf einem Drei-Säulen-Konzept und ergänzt die sozioökonomische Inklusion marginalisierter Roma durch die Förderung von Gleichstellung und Teilhabe. Ein wichtiger Aspekt dieser Initiative ist die verbesserte Datenerhebung.[165]

Gemeinsam mit dem strategischen Rahmen legte die Kommission einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma vor. Eines der zentralen Ziele ist die wirksame Umsetzung der Rassismusbekämpfungsrichtlinie durch die Verhütung und Bekämpfung der

---

[159] Irland verwies darüber hinaus auf „Travellers“ (eine nomadisch lebende indigene ethnische Bevölkerungsgruppe, deren Angehörige eine Reihe von Traditionen pflegen). Diese werden zwar mitunter mit Roma gleichgestellt, weil sie (früher) nomadische Traditionen pflegten und in ähnlichem Maße mit Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung konfrontiert sind, jedoch besteht zwischen diesen Bevölkerungsgruppen keine sprachliche Verwandtschaft.

[160] Eine im Jahr 2020 in sechs Ländern durchgeführte Erhebung der FRA ergab, dass sich 60 % der Roma und Travellers in den vorangegangenen fünf Jahren aufgrund ihrer ethnischen Herkunft oder ihres Migrationshintergrunds diskriminiert gefühlt hatten; https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf.

[161] Interessenträger berichteten über ein besonders geringes Bewusstsein der Roma für die eigenen Rechte.

[162] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf

[163] Bericht über die Evaluierung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 (COM(2018) 785 final).

[164] https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en

[165] Es wird vorgeschlagen, die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des strategischen Rahmens für die Roma durch einen gemeinsamen EU-weiten Indikatorenrahmen zu überwachen, der den Besonderheiten der einzelnen Länder Rechnung trägt. Für einen Überblick über ein Portfolio solcher Indikatoren siehe den Überwachungsrahmen der FRA für den strategischen Rahmen der EU für Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma: “Objectives and indicators”, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf

Diskriminierung von Roma. Der Vorschlag beinhaltet Empfehlungen zur Bekämpfung des Antiziganismus und die an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung, die Gleichstellungsstellen und Organisationen der Zivilgesellschaft verstärkt einzubeziehen und die Zusammenarbeit mit ihnen zu intensivieren, um diese Ziele zu erreichen.

Seit 2014 hat die Kommission gegen drei Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen der Segregation von Roma-Kindern an Schulen eingeleitet.[166] Diese Verfahren sind noch nicht abgeschlossen.

4. PROBLEMSTELLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GLEICHBEHANDLUNGSRAHMENRICHTLINIE

Die Mitgliedstaaten haben im Zeitraum 2014 bis 2020 keine größeren Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung der Bestimmungen der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie festgestellt. Allerdings wurde auf einige Schwierigkeiten hingewiesen, die beide Richtlinien gemeinsam haben.[167] Einige Interessenträger konzentrierten sich insbesondere auf die Frage angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen, auch was das Verständnis dieses Begriffs, seine praktische Anwendung und die Bereitstellung angemessener Leitlinien in dieser Hinsicht angeht. Einige Interessenträger schlugen vor, die Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen auf andere Diskriminierungsgründe als eine Behinderung auszuweiten.

Gegenwärtig sind im Zusammenhang mit der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie keine Vertragsverletzungsverfahren anhängig. Jedoch hat sich der EuGH in zahlreichen Urteilen in Fällen, die ihm von den nationalen Gerichten mehrerer Mitgliedstaaten zur Vorabentscheidung vorgelegt wurden, zu allen von der Richtlinie erfassten Diskriminierungsgründen geäußert.[168]

4.1. Geltungsbereich

Der EuGH erließ mehrere wichtige Urteile zum *Geltungsbereich* der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie.

Er stellte klar,[169] dass sich der Begriff „Bedingungen für den Zugang zu [einer] Erwerbstätigkeit“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a auch dann auf *öffentliche Aussagen eines Arbeitgebers* erstrecken kann, wenn kein Einstellungsverfahren durchgeführt wird, sofern sie tatsächlich mit der Einstellungspolitik eines Unternehmens in Zusammenhang stehen. Die Rechtssache betraf die öffentlichen Aussagen eines Rechtsanwaltes, dass er niemals homosexuelle Bewerber einstellen würde.[170] Diese Auslegung lässt sich nicht durch eine etwaige Einschränkung der Meinungsfreiheit infrage stellen.

---

[166] CZ, HU (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_16_1823, Nummer 5), SK (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/INF_19_5950, Nummer 4).

[167] Vgl. dazu oben Kapitel 2

[168] Ca. 50 Urteile seit 2014; zehn Vorabentscheidungsverfahren sind noch anhängig.

[169] Urteil des Gerichtshofs vom 23. April 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289.

[170] Die Auslegung dieses Begriffes, wie sie der EuGH im Hinblick auf die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie vorgenommen hat, könnte analog auch für die Auslegung der Rassismusbekämpfungsrichtlinie relevant sein, deren Geltungsbereich sich ebenfalls auf die „Bedingungen für den Zugang zu [einer] Erwerbstätigkeit“ erstreckt.

In einem weiteren Urteil[171] befand der Gerichtshof, dass die Richtlinie auf eine *steuerliche Regelung* anwendbar ist, die bezweckt, den Zugang junger Menschen zur beruflichen Ausbildung zu fördern, und nach der einer Person entstandene Berufsausbildungskosten in Abhängigkeit vom Alter dieser Person steuerlich unterschiedlich behandelt werden. In einem anderen Kontext entschied der Gerichtshof jedoch in der Rechtssache C[172], dass die nationalen Rechtsvorschriften über eine Zusatzsteuer auf Einkünfte aus Altersrenten nicht in den materiellen Geltungsbereich der Richtlinie fallen. Diese Rechtsvorschriften betreffen nicht das „Entgelt", sondern den Quellensteuersatz, der nicht zum Bereich des Dienstverhältnisses gehört.[173]

Der Gerichtshof bestätigte seine Rechtsprechung, nach der die *Diskriminierungsgründe* in Artikel 1 der Richtlinie abschließend aufgezählt sind und weder die Berufsgruppe[174] noch die Natur des Beschäftigungsverhältnisses[175] der betroffenen Personen einschließen.

4.2. Religion

Erstmals seit der Verabschiedung der Richtlinie hatte der EuGH Gelegenheit, wichtige Urteile zu den Bestimmungen über die Diskriminierung aus Gründen der Religion zu erlassen.

In der Rechtssache *Achbita*[176] legte der Gerichtshof den Begriff „Religion" in einem weiten Sinne aus und stellte fest, dass dieser Begriff auch die Freiheit umfasst, seine religiösen Überzeugungen öffentlich zu bekennen. Der Gerichtshof befand, dass eine interne Regel eines Privatunternehmens, die das sichtbare Tragen politischer, philosophischer oder religiöser Zeichen verbietet, keine unmittelbare Diskriminierung darstellt, sofern sie für alle Arbeitnehmer gleichermaßen gilt. Eine solche dem Anschein nach neutrale Regel kann jedoch unter Umständen eine mittelbare Diskriminierung darstellen, wenn sie nicht sachlich gerechtfertigt, angemessen und erforderlich ist. Eine Politik der politischen, philosophischen und religiösen Neutralität kann ein rechtmäßiges Ziel darstellen.

In seinem Urteil in der Rechtssache *Bougnaoui*[177] befand der Gerichtshof, dass ein Arbeitgeber, der keine Politik der Neutralität verfolgt, von einer Arbeitnehmerin nicht verlangen kann, bei der Arbeit kein Kopftuch zu tragen, um den Wünschen eines Kunden zu entsprechen. Eine solche Behandlung stellt keine „wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung" im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie dar, die durch die Art der beruflichen Tätigkeit der Arbeitnehmerin oder der Bedingungen ihrer Ausübung gerechtfertigt ist.

Zwei weitere Urteile[178] des EuGH betrafen die Auslegung von Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie, in dem für Kirchen und andere Organisationen, deren Ethos auf religiösen Grundsätzen oder Weltanschauungen beruht, eine Ausnahme vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung vorgesehen ist. Der Gerichtshof befand, dass die beruflichen

[171] Urteil des Gerichtshofs vom 10. November 2016, de Lange, C-548/15, ECLI:EU:C:2016:850.
[172] Urteil des Gerichtshofs vom 2. Juni 2016, C, C-122/15, ECLI:EU:C:2016:391.
[173] Urteil des Gerichtshofs vom 24. September 2020, YS/NK AG, C-223/19, ECLI:EU:C:2020:753.
[174] Urteil des Gerichtshofs vom 8. Oktober 2020, FT, C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810.
[175] Urteil des Gerichtshofs vom 9. März 2017, Milkova, C-406/15, ECLI:EU:C:2017:198.
[176] Vgl. das Urteil in der Rs. Achbita (Fußnote 33).
[177] Urteil des Gerichtshofs vom 14. März 2017, Bougnaoui, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.
[178] Vgl. das Urteil in der Rs. Vera Egenberger (Fußnote 148); Urteil vom 11. September 2018, IR, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696.

Anforderungen von Organisationen, deren Ethos auf religiösen Grundsätzen oder Weltanschauungen beruht, gegebenenfalls Gegenstand einer *wirksamen gerichtlichen Kontrolle* durch die nationalen Gerichte sein können müssen. Die Anforderungen müssen im Hinblick auf das Ethos der Organisation notwendig sein und aufgrund der Art der beruflichen Tätigkeit oder der Umstände ihrer Ausübung in einem objektiven Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit stehen. Sie dürfen keine sachfremden Erwägungen ohne Bezug zu diesem Ethos oder dem Recht der Organisation auf Autonomie umfassen und müssen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen.

Es ist davon auszugehen, dass der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu zwei anhängigen Fällen, nämlich C-804/18 und C-344/20 weitere Klarstellungen vornehmen wird.[179] In der letzteren (C-344/20) wird auch die Frage des Begriffs „Weltanschauung" aufgeworfen. Mehrere Mitgliedstaaten haben erklärt, dass sie weitere Klarstellungen bezüglich dieses Begriffs im Rahmen der Rechtsprechung der EU begrüßen würden.

4.3. Sexuelle Ausrichtung

Unter Berücksichtigung der Ziele und Grundwerte der Richtlinie stellte der Gerichtshof klar, unter welchen Bedingungen *homophobe öffentliche Äußerungen* eine Diskriminierung darstellen.[180] Die Äußerung diskriminierender Meinungen auf dem Gebiet von Beschäftigung und Beruf durch einen Arbeitgeber kann die betreffenden Personen davon abschrecken, sich für eine Stelle zu bewerben.

In einem anderen Urteil[181] stellte der Gerichtshof fest, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, die *Ehe zwischen Personen gleichen Geschlechts* oder eine alternative Form der gesetzlichen Anerkennung ihrer Beziehung zu regeln und den Zeitpunkt festzulegen, ab dem eine solche Ehe ihre Wirkungen entfaltet. Der Gerichtshof befand, dass eine in Irland geltende Regelung, die den Anspruch auf eine Hinterbliebenenversorgung an die Voraussetzung knüpfte, dass die eingetragene Lebenspartnerschaft geschlossen wurde, bevor das Mitglied eines betrieblichen Versorgungssystems das 60. Lebensjahr vollendet hat, keine Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung darstellte, obwohl es nach nationalem Recht nicht möglich war, vor Erreichen dieses Alters eine eingetragene Lebenspartnerschaft zu schließen.

4.4. Behinderung

Einige wenige Interessenträger erwähnten gewisse Probleme bei der Auslegung des Begriffs „Behinderung". Diesbezüglich lieferte der EuGH nützliche Klarstellungen, indem er auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-BRK) verwies, das mit dem Beschluss 2010/48/EG des Rates im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt wurde und mit seinem Inkrafttreten, d. h. am 3. Mai 2008, zu einem festen Bestandteil der Rechtsordnung der EU geworden ist. Der Gerichtshof befand, dass die Begriffe der „Behinderung" und der „Langfristigkeit" der Einschränkung der Arbeitsfähigkeit in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen.[182]

---

[179] Anhängige Rechtssache WABE, C-804/18; anhängige Rechtssache S.C.R.L., C-344/20.
[180] Siehe Urteil in der Rechtssache Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (Fußnote 169).
[181] Vgl. das Urteil in der Rs. David L. Parris (Fußnote 36).
[182] Urteil des Gerichtshofs vom 1. Dezember 2016, Daouidi, C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917.

Der Begriff „Behinderung“ bezeichnet eine Einschränkung, die insbesondere auf langfristige physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist, die eine Person in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen und wirksamen Teilhabe am Berufsleben, gleichberechtigt mit den anderen Arbeitnehmern, hindern können. In seinem Urteil in der Rechtssache Z[183] stellte der Gerichtshof klar, dass die Unmöglichkeit, auf konventionellem Weg ein Kind zu bekommen[184], für sich genommen keine Beeinträchtigung der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit darstellt. In seinem Urteil in der Rechtssache FOA[185] befand er, dass zwar Adipositas als solche keine „Behinderung“ ist, jedoch unter bestimmten Umständen die in der Richtlinie festgelegten Voraussetzungen erfüllen und somit in ihren Geltungsbereich fallen kann.

Bei der Beurteilung der Frage, ob Arbeitnehmer mit Behinderung gegenüber anderen benachteiligt werden oder ob die nationalen Maßnahmen verhältnismäßig sind, müssen ihre besondere Situation und ihre besonderen Bedürfnisse Berücksichtigung finden. Daher befand der Gerichtshof in der Rechtssache Ruiz Conejero[186], dass Personen mit Behinderung ein zusätzliches Risiko tragen, dem Arbeitsplatz wegen einer mit ihrer Behinderung zusammenhängenden Krankheit fernzubleiben, und einem höheren Risiko ausgesetzt sind, krankheitsbedingte Fehltage anzusammeln und damit die gesetzlich vorgesehene Grenze zu erreichen Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, dass dies geeignet ist, Arbeitnehmer mit Behinderungen zu benachteiligen und somit eine mittelbare Ungleichbehandlung aufgrund einer Behinderung darstellt. Darüber hinaus hat der Gerichtshof bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden nationalen Maßnahmen entschieden, dass nicht außer Acht gelassen werden darf, dass Menschen mit Behinderungen bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt im Allgemeinen größere Schwierigkeiten haben als Menschen ohne Behinderungen.[187]

In einer anderen Rechtssache befand der Gerichtshof, dass wenn ein Arbeitgeber keine angemessenen Vorkehrungen getroffen hat (Artikel 5 der Richtlinie), die Kündigung eines Arbeitnehmers mit Behinderung auf der Grundlage von Kriterien, die vom Arbeitgeber festgelegt wurden (geringe Produktivität, geringe vielseitige Einsetzbarkeit und hohe Fehlzeitenquote) eine mittelbare Diskriminierung wegen einer Behinderung darstellt. In diesem Zusammenhang verwies der Gerichtshof auf Artikel 2 VN-BRK, nach dem die Versagung angemessener Vorkehrungen eine Form der Diskriminierung darstellt.[188]

In einem vor Kurzem ergangenen Urteil legte der Gerichtshof den Begriff „Diskriminierung“ (Artikel 2 der Richtlinie) aus und befand, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung einen Arbeitnehmer, der eine Behinderung aufweist, gegen jede Diskriminierung wegen dieser Behinderung nicht nur gegenüber Arbeitnehmern, die

---

[183] Urteil des Gerichtshofs vom 18. März 2014, Z, C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159.

[184] Der Fall betraf eine Frau, die aufgrund einer seltenen Erkrankung nicht schwanger werden konnte. Ihr Arbeitgeber weigerte sich, ihr nach der Geburt eines Kindes im Wege einer Ersatzmuttervereinbarung einen dem Mutterschafts- oder Adoptionsurlaub entsprechenden bezahlten Urlaub zu gewähren.

[185] Urteil des Gerichtshofs vom 18. Dezember 2014, FOA, C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463.

[186] Urteil des Gerichtshofs vom 18. Januar 2018, Ruiz Conejero, C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17. In dieser Rechtssache ging es um eine nationale (spanische) Regelung, die unter bestimmten Voraussetzungen die Entlassung eines Arbeitnehmers wegen vorübergehender Abwesenheit vom Arbeitsplatz gestattete, wenn diese Fehlzeiten, sogar wenn sie gerechtfertigt waren, bestimmte gesetzlich festgelegte Grenzen überschritten.

[187] Urteil Ruiz Conejero (Fußnote 186).

[188] Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2019, DW/Nobel, C-397/18, ECLI:EU:C:2019:703.

keine Behinderung aufweisen, sondern auch gegenüber Arbeitnehmern, die eine Behinderung aufweisen, schützen soll.[189]

4.5. Alter

Die meisten Urteile des EuGH, die die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie zum Gegenstand haben, betreffen Ungleichbehandlungen aus Gründen des Alters.[190] Zwar haben die Mitgliedstaaten die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt, jedoch wurden im Hinblick auf spezifische nationale Rechtsvorschriften mehrere Fragen der Vereinbarkeit aufgeworfen. Im Zuge der Beurteilung dieser Fragen befasste sich der Gerichtshof insbesondere mit

- der *Vergleichbarkeit von Situationen*[191];
- dem möglichen Vorliegen eines *objektiven, neutralen Faktors*, der in keinem Zusammenhang mit dem Alter steht[192];
- der *Legitimität des verfolgten Ziels/der verfolgten Ziele*[193]; und
- der *Angemessenheit/Verhältnismäßigkeit* der herangezogenen Mittel[194].

Unter Verweis auf das in Artikel 15 Absatz 1 der EU-Charta der Grundrechte verankerte *Recht zu arbeiten* richtete der Gerichtshof besonderes Augenmerk auf die Teilnahme älterer Arbeitnehmer am Berufsleben und damit am wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben und stellte fest, dass ihr Verbleiben im Berufsleben die Vielfalt fördert. [195] Er erkannte jedoch auch an, dass die Mitgliedstaaten eine Sozial- oder Beschäftigungspolitik verfolgen können, die darauf abzielt, den Zugang junger Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt zu fördern. Es ist Sache der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einen angemessenen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen zu finden.[196] Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden nationalen Regelung hat der Gerichtshof anerkannt, dass die Tatsache berücksichtigt werden kann, dass der Ausschluss von der Erwerbstätigkeit Rentenempfänger betraf, deren Berufsleben beendet ist und die eine Altersrente beziehen. Er überließ es dem vorlegenden Gericht, zu prüfen, ob ein solcher Ausschluss der Erreichung des verfolgten Ziels dient und tatsächlich dem Anliegen entspricht, dieses Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen.

---

[189] Urteil des Gerichtshofs vom 26. Januar 2021, Szpital Kliniczny, C-16/19, ECLI:EU:C:2021:64.

[190] Siehe hierzu Liu, K., und O'Cinneide, C., „The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43 and 2000/78/EC (European Commission 2019)", S. 60 ff.

[191] Vgl. beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 1. Oktober 2015, O, C-432/14, ECLI:EU:C:2015:643; Urteil des Gerichtshofs vom 7. Februar 2019, Escribano Vindel, C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106.

[192] Wie beispielsweise das Einstellungsdatum; vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 14. Februar 2019, Horgan und Keegan, C-154/18, ECLI:EU:C:2019:113.

[193] Vgl. beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Juli 2017, Abercrombie, C-143/16, ECLI:EU:C:2017:566.

[194] Vgl. beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 2. April 2020, CO, C-670/18, ECLI:EU:C:2020:272.

[195] Urteil in der Rs. CO (Fußnote 194).

[196] Ebenda. In der Rechtssache ging es um eine nationale Regelung, nach der es der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich untersagt war, in Ruhestand befindlichen Personen bestimmte Stellen zuzuteilen.

Mehrere Rechtssachen betrafen die Diskriminierung aufgrund des Alters im Hinblick auf das *Entgelt*. In einigen nationalen Rechtsvorschriften über die Gehälter im öffentlichen Sektor wurde das Alter als Näherungswert für die Dienstjahre herangezogen[197]. In anderen wurden bei der Berechnung der Gehälter die vor der Vollendung des 18. Lebensjahres geleisteten Dienstzeiten nicht angerechnet[198]. In einigen Fällen hatten die Gesetzesänderungen, mit denen die Diskriminierung beseitigt werden sollte, ein Fortbestehen der Diskriminierung zur Folge[199].

Des Weiteren stellte der Gerichtshof in zwei Rechtssachen, die das Höchstalter für die Einstellung von Polizeibeamten zum Gegenstand hatten, die Bedeutung der „wesentlichen und entscheidenden beruflichen Anforderung" klar und berücksichtigte dabei die spezifische Art der betreffenden beruflichen Tätigkeiten[200].

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Der EuGH hat sich zu mehreren Vorschriften geäußert und dabei hilfreiche Klarstellungen bezüglich einiger Auslegungsfragen vorgenommen. Sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene wurden wichtige Initiativen in die Wege geleitet, um die praktische Anwendung der Nichtdiskriminierungsvorschriften zu verbessern.

Diese Initiativen zogen einige positive Entwicklungen nach sich, unter anderem im Bereich der Datenerhebung. Zugleich bestehen jedoch nach wie vor große Bedenken beispielsweise hinsichtlich der Angst der Opfer vor Vergeltung, der geringen und unterschiedlich hohen Entschädigungssummen, unzureichender Beweise und der geringen Kenntnisse über eigene Rechte und verfügbare Unterstützungsmechanismen (wie z. B. Gleichstellungsstellen). *Alle diese Probleme tragen dazu bei, dass Diskriminierung nur in unzureichendem Maße gemeldet wird.*

Um die in diesem Bericht genannten Herausforderungen zu bewältigen, könnten unter anderem die folgenden Maßnahmen ergriffen werden:

- *sorgfältigere Überwachung* der Umsetzung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten, insbesondere im Hinblick auf den Schutz vor Viktimisierung und die Verhängung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten diesbezüglich unterstützen, indem sie beispielsweise eine *Studie über Sanktionen* in Auftrag gibt;
- Fortführung der Bemühungen auf nationaler und EU-Ebene, um
    - die breite Öffentlichkeit und die besonders von Diskriminierung bedrohten Personen zu *sensibilisieren*, insbesondere in Bezug auf ihre Rechte und die bestehenden Unterstützungsmechanismen;
    - *Projekte* zu unterstützen; die Kommission wird auch weiterhin über die EU-Finanzierungsinstrumente Mittel für die Förderung der Gleichbehandlung und die Unterstützung der Opfer bereitstellen, u.a. über

[197] Beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Juni 2014, Specht, verbundene Rechtssachen C-501/12 bis C-506/12, C-540/12 und C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005.
[198] Beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 11. November 2014, Schmitzer, C-530/13, ECLI:EU:C:2014:2359.
[199] Beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2019, Leitner, C-396/17, ECLI:EU:C:2019:375.
[200] Urteil des Gerichtshofs vom 13. November 2014, Vital Pérez, C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371; Urteil des Gerichtshofs vom 15. November 2016, Salaberria Sorondo, C-258/15, ECLI:EU:C:2016:873.

das Programm „Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ (CERV) und das Programm „Justiz“; und

- regelmäßige *Informations- und Schulungsmaßnahmen* für politische Entscheidungsträger, Richter und Rechtsanwälte zum Nichtdiskriminierungsrecht anzubieten, darunter auch zu Schlüsselthemen wie mittelbare Diskriminierung, Belästigung, Beweislast, Sanktionen und algorithmische Diskriminierung; und

➢ Förderung der *Datenerhebung* auf nationaler Ebene, mit einem besonderen Schwerpunkt auf Statistiken, Beschwerden, Urteilen, Sanktionen und Aufschlüsselungen nach Gleichstellungsmerkmalen (einschließlich der als potenziell heikel geltenden Merkmale, wie beispielsweise der ethnischen Herkunft). Um die Vergleichbarkeit der Daten im Zeitverlauf und zwischen Regionen/Ländern zu gewährleisten, ist es weiterhin von entscheidender Bedeutung, auf einen auf EU-Ebene koordinierten Ansatz zu verfolgen.[201]

Bei all diesen Bemühungen sind die *Gleichstellungsstellen* wichtige Partner. Eine weitere Stärkung ihrer Sichtbarkeit, ihrer Rolle und ihrer wirksamen und unabhängigen Funktionsweise ist von entscheidender Bedeutung, wie in der diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen analysiert wird. Die Fortführung des Austauschs bewährter Verfahren auf EU-Ebene und der Sensibilisierungsmaßnahmen werden ebenfalls von großem Nutzen sein, u.a auch im Präventionsbereich. Zusätzlich und wie bereits angekündigt[202] wird die Kommission prüfen, ob bis 2022 mögliche Rechtsvorschriften zur Stärkung der Rolle der nationalen Gleichstellungsstellen vorgeschlagen werden sollten.

Alle betroffenen Interessenträger, einschließlich der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und ihrer Verbände sowie der Organisationen der Zivilgesellschaft, müssen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen etwas bewegen. Um das Potenzial der Richtlinien voll auszuschöpfen, wird die Kommission auch künftig mit den Mitgliedstaaten, den Gleichstellungsstellen, der Frau, Organisationen der Zivilgesellschaft und Sozialpartnern zusammenarbeiten, damit der systematische Schutz der Opfer von Diskriminierung sichergestellt wird.

Die Umstände haben sich seit der Annahme der Rassismusbekämpfungsrichtlinie am 29. Juni 2000 geändert, unter anderem aufgrund technologischer Fortschritte. Trotz der Herausforderungen, die sich aus der unzureichenden Berichterstattung ergeben, sind die Erfahrungen mit Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft in der EU nach wie vor weit verbreitet, was auf eine Vielzahl von Ursachen, einschließlich Stereotypen und Voreingenommenheit, zurückzuführen ist. Eine weitere Bewertung wäre erforderlich, um das Verhältnis zwischen dem Fortbestehen von rassistischer Diskriminierung in der EU und möglichen Mängeln bei der Durchsetzung der EU-Vorschriften zu ermitteln. Sie würde es auch ermöglichen, mögliche Lücken in Anwendungsbereich und Geltungsbereich der Rechtsvorschriften zu untersuchen. Auch die Kohärenz zwischen der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und anderen einschlägigen EU-Instrumenten sollte analysiert werden. Es sollten Daten über die Bereiche erhoben

[201] Wie im EU-Aktionsplan gegen Rassismus angekündigt, wird die Kommission ein Rundtischgespräch über Gleichstellungsdaten veranstalten, in dem die wichtigsten Interessenträger zusammenkommen.

[202] Im EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025, im neuen strategischen Rahmen der EU für Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma und in der Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025.

werden, in denen sich Fälle von Diskriminierung ereignen, einschließlich der Fälle, in denen Diskriminierung seitens der Strafverfolgungsbehörden erfolgt. Eine solche Bewertung, die eine Konsultation aller einschlägigen Interessenträger umfassen müsste, würde dazu dienen, belastbare und qualitativ hochwertige Daten zu erhalten, die Aufschluss über rassistische Diskriminierung vor Ort geben.