EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.7.2026
COM(2026) 364 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes 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 („Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“)

1. EINFÜHRUNG

Die Rassismusbekämpfungsrichtlinie und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (im Folgenden die „Richtlinien“)[1] sind die Eckpfeiler der Bemühungen der EU zum Aufbau einer Union der Gleichheit. In der Rassismusbekämpfungsrichtlinie ist die Gleichbehandlung in den Bereichen Beschäftigung und berufliche Bildung, allgemeine Bildung, Sozialschutz (einschließlich sozialer Sicherheit und der Gesundheitsdienste) sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (einschließlich Wohnraum) ungeachtet der „Rasse“ oder ethnischen Herkunft vorgeschrieben. In der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ist die Gleichbehandlung in den Bereichen Beschäftigung und berufliche Bildung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung geregelt.

Mit den Richtlinien werden die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundwerte umgesetzt. Seit dem Jahr 2000 spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Sicherstellung, dass alle Menschen frei von Diskriminierung aus rassistischen Gründen oder aufgrund der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung uneingeschränkt am wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben teilhaben können.

Mit der Klarstellung der grundlegenden Begriffe des Nichtdiskriminierungsrechts hat die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) in diesem Zeitraum einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung in diesem Bereich geleistet. Insbesondere durch die vielen Vorabentscheidungen, die der EuGH auf Ersuchen nationaler Gerichte erlassen hat, hat er den Schutz vor Diskriminierung in der gesamten EU erheblich verbessert. Die Mitgliedstaaten haben nur minimale Herausforderungen bei der Umsetzung der Grundsätze des Nichtdiskriminierungsrechts gemeldet, wodurch bestätigt wird, dass durch die Urteile des EuGH eine größere Klarheit erzielt wurde.

Dennoch **bleibt die Sicherstellung, dass Einzelpersonen ihr Recht auf Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung wirksam in Anspruch nehmen können**, auch mehr als 25 Jahre nach der Annahme der Richtlinien **eine große Herausforderung**.

Die Kommission muss dem Europäischen Parlament und dem Rat alle fünf Jahre Informationen über die Anwendung der Richtlinien übermitteln[2]. Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Kommission dieser Verpflichtung nach und zeigt gleichzeitig auf, welche Fortschritte erzielt wurden und welche Herausforderungen bei der Anwendung und Durchsetzung des Nichtdiskriminierungsrechts noch fortbestehen. Der Bericht deckt den Zeitraum von 2021 bis 2025 ab und gibt einen

---

[1] ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj; ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj.

[2] Siehe Artikel 17 Absatz 1 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

Überblick über die Entwicklungen seit dem im März 2021 veröffentlichten vorigen Bericht[3].

Dieser Bericht knüpft an die Aktionspläne und Strategien der EU im Bereich der Gleichbehandlung an, insbesondere an die EU-Strategie zur Bekämpfung von Rassismus 2026-2030[4] und die Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ+-Personen 2026-2030[5]. In diesen Strategien wird hervorgehoben, dass die Sicherstellung der wirksamen Anwendung der Antidiskriminierungsvorschriften der EU zu den Prioritäten der Kommission gehört, und es wird die Bedeutung wirksamer Sanktionen gegen Diskriminierung betont. Der Bericht ist eine zentrale Maßnahme bei der Erfüllung der in der Strategie zur Bekämpfung von Rassismus eingegangenen Verpflichtung, die wirksame Umsetzung der Rassismusbekämpfungsrichtlinie sicherzustellen, insbesondere indem der Schwerpunkt auf die Durchsetzung und Anwendung der Richtlinie in Fällen algorithmischer Diskriminierung gelegt wird. In dem Bericht wird auch die Anwendung der Richtlinien zur Bekämpfung struktureller Diskriminierung thematisiert.

Nur selten melden die Opfer Diskriminierung bei den entsprechenden Einrichtungen. Verschiedenen Umfragen[6] der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zufolge liegt die Meldequote zwischen 5 % und 11 %. Diese geringe Meldebereitschaft ergibt sich zumeist aus der Überzeugung der Opfer, dass eine Meldung von Diskriminierung keine Maßnahmen oder Änderungen zur Folge haben wird.[7]

Das mangelnde Vertrauen in die bestehenden Verfahren und Systeme zur Meldung von Diskriminierungen geht einher mit den wahrgenommenen begrenzten Fortschritten bei der Bekämpfung von Diskriminierungen[8] seit dem vorigen Bericht über die Richtlinien.

In der Allgemeinbevölkerung wird Diskriminierung in der EU nach wie vor als weitverbreitet angesehen[9]. 50 % der Teilnehmer an der Erhebung der EU zu Minderheiten und Diskriminierung 2022 (EU-MIDIS III) gaben an, sich in den fünf

---

3 COM(2021) 139 final und SWD(2021) 63 final 19. März 2021, EUR-Lex - 52021DC0139 - DE - EUR-Lex und EUR-Lex - 52021SC0063 - DE - EUR-Lex.

4 COM(2026) 12 final vom 20. Januar 2026, EUR-Lex - 52026DC0012 - DE - EUR-Lex.

5 COM(2025) 725 final vom 8. Oktober 2025, EUR-Lex - 52025DC0725 - DE - EUR-Lex. Siehe auch weitere einschlägige Strategien: COM(2020) 620 final vom 7. Oktober 2020, EUR-Lex - 52020DC0620 - DE - EUR-Lex; COM(2021) 101 final vom 3. März 2021, EUR-Lex - 52021DC0101 - DE - EUR-Lex; COM(2026) 113 final vom 5. März 2026, EUR-Lex - 52026DC0113 - DE - EUR-Lex; COM(2026) 541 final vom 6. Mai 2026, EUR-Lex - 52026DC0541 - EN - EUR-Lex.

6 FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims*, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, *LGBTIQ Equality at a Crossroads – Progress and challenges*, *Roma in 10 European Countries – Main results – Roma survey 2021*, *Rights of Roma and Travellers in 13 European Countries – Perspectives from the Roma survey 2024*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2021-2025.

7 38 % der Teilnehmer an der EU-MIDIS-III-Erhebung; 39 % der Teilnehmer an der Umfrage unter jüdischen Menschen; 49 % der Teilnehmer an der LGBTQI-III-Umfrage; 30 % der Teilnehmer an der Roma-Umfrage 2021.

8 FRA (siehe Fußnote 6).

9 Siehe Europäische Kommission, „Eurobarometer 2023 zur Diskriminierung in der EU".

Jahren vor der Erhebung aus irgendeinem Grund[10] diskriminiert gefühlt zu haben. Die Erfahrungen mit Diskriminierung allein aus rassistischen Gründen[11] haben zwischen 2016 und 2023 zugenommen[12].

Im vorigen Bericht über die Anwendung der Richtlinien wurden bereits mehrere zentrale Themen hervorgehoben. Dazu gehörten die Angst der Opfer vor Repressalien, die unzureichende Höhe der Entschädigungen, die Schwierigkeit, Beweise zusammenzutragen, und die fehlende Kenntnis der Opfer über ihre Rechte und die ihnen zur Verfügung stehenden Unterstützungsdienste, z. B. durch Gleichbehandlungsstellen. In dem Bericht wurde auch auf die ungleiche Förderung der Gleichstellung in der Öffentlichkeit und den nationalen Einrichtungen hingewiesen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ist.

Aufbauend auf dem vorangegangenen Bericht bietet dieser neue Bericht einen Überblick über die fortbestehenden und neuen Herausforderungen, die erzielten Fortschritte und die bewährten Verfahren bei der Anwendung der Richtlinien seit 2021.

Die EU hat im Berichtszeitraum konkrete Schritte unternommen, um die Anwendung und Durchsetzung der Richtlinien zu verbessern. Vor allem hat die EU seit dem vorigen Bericht die Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen[13] angenommen, um die nationalen Stellen zu stärken, die für die Förderung der Gleichbehandlung und die Verhütung und Bekämpfung von Diskriminierung zuständig sind, unter anderem durch eine bessere Unterstützung von Einzelpersonen und Gruppen, die beim Zugang zur Justiz diskriminiert werden.

Nach den Richtlinien sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen gegen Diskriminierung festzulegen. Um die Mitgliedstaaten zu unterstützen, gab die Kommission **eine Studie über die Rechtsvorschriften und die Anwendung von Sanktionen bei Diskriminierung aus rassistischen Gründen sowie aufgrund der ethnischen Herkunft und der Religion** in Auftrag. Aus der Studie geht hervor, dass der Rechtsschutz und die langfristige Prävention von Diskriminierung durch geringe und rein symbolische Sanktionen untergraben werden. Es wird betont, dass wirksamere Sanktionen, mit denen die Opfer vollständig entschädigt und dauerhafte Lösungen gefördert werden, sowie eine stärkere Durchsetzung und der Aufbau von Kapazitäten für Angehörige der Rechtsberufe und die Zivilgesellschaft erforderlich sind.

Angesichts der jüngsten technologischen Entwicklungen, einschließlich der **Zunahme von automatisierten Systemen und Systemen der künstlichen**

---

[10] Diskriminierung aus mindestens einem der folgenden Gründe: Hautfarbe, ethnische Zugehörigkeit oder Migrationshintergrund, Religion oder religiöse Überzeugungen, Alter, biologisches/soziales Geschlecht, Behinderung, sexuelle Ausrichtung und Geschlechtsidentität oder Ausdruck der Geschlechtlichkeit.

[11] Für die Zwecke der Erhebung wurde rassistische Diskriminierung als Diskriminierung aus mindestens einem der drei folgenden Gründe verstanden: Hautfarbe, ethnische Zugehörigkeit oder Migrationshintergrund und Religion oder religiöse Überzeugung.

[12] FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims*, S. 44, *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, S. 59, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, S. 77.

[13] ABl. L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj; ABl. L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj.

Intelligenz (KI), wird in dem Bericht auch die Anwendung des Nichtdiskriminierungsrechts in den Mitgliedstaaten in Fällen algorithmischer Diskriminierung analysiert. In dem Bericht wird aufgezeigt, dass Kapazitäten aufgebaut und Mechanismen für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Durchsetzungsstellen geschaffen werden müssen.

Dieser Bericht stützt sich auf die Ergebnisse gezielter Konsultationen[14]. Die Kommission erhielt als Antwort auf speziell ausgearbeitete Fragebögen Beiträge aus allen Mitgliedstaaten sowie von verschiedenen Interessenträgern und Einrichtungen, darunter von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE), 11 Gleichbehandlungsstellen, 2 Sozialpartnern, 17 Organisationen der Zivilgesellschaft und dem Europäischen Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen (Equinet). Die in diesem Bericht angegebenen Statistiken beruhen auf diesen Antworten.

Der Schwerpunkt dieses Berichts liegt auf der wirksamen Anwendung und Durchsetzung des Nichtdiskriminierungsrechts der EU, wobei die Bedeutung folgender Aspekte hervorgehoben wird:

– Gleichbehandlungsstellen

– wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen

– Verbesserung des Zugangs der Opfer zur Justiz und zu Beweismitteln

– Stärkung und Zusammenarbeit der Interessenträger

– Rechtsprechung des EuGH

Zu Beginn jedes Abschnitts werden die jeweils wichtigsten Ergebnisse unter „Wichtige Erkenntnisse“ zusammengefasst. In zusätzlichen Textfeldern sind Beispiele für vielversprechende Verfahren aufgeführt.

2. UMSETZUNG DER IM VORANGEGANGENEN BERICHT DARGELEGTEN WICHTIGSTEN MAßNAHMEN

Im vorangegangenen Bericht wurde hervorgehoben, dass die Sichtbarkeit, die Rolle und die unabhängige Funktionsweise der Gleichbehandlungsstellen unbedingt verbessert werden müssen, um die Herausforderungen bei der Anwendung und Durchsetzung der Richtlinien zu bewältigen. Dies führte im Anschluss an den Vorschlag der Kommission zur Annahme der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen. Die Kommission stellte ferner fest, dass eine sorgfältigere Überwachung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen

[14] Zwischen Mai und Juli 2025 führte die Kommission gezielte Konsultationen unter Verwendung eines Online-Fragebogens durch, der sowohl speziell ausgearbeitete Fragen zur Umsetzung der Richtlinien als auch frei beantwortbare Fragen enthielt, die es den Befragten ermöglichten, zusätzliche Anliegen vorzubringen. Die Fragebögen wurden an alle Mitgliedstaaten, die Gleichbehandlungsstellen in jedem Mitgliedstaat, die gemäß Artikel 154 AEUV konsultierten europäischen Sozialpartner und an 57 Organisationen der Zivilgesellschaft versandt. Die Interessenträger wurden aufgefordert, den Fragebogen an einschlägige Akteure auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene weiterzuleiten.

erforderlich ist, und leistete gleichzeitig Unterstützung in diesem Bereich. Im folgenden Kapitel wird die Umsetzung dieser wichtigsten Maßnahmen überprüft.

Wichtige Erkenntnisse

– Die Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen zielen darauf ab, das Mandat, die Unabhängigkeit, die Ressourcen und die Befugnisse der Gleichbehandlungsstellen zu stärken. Dazu gehört auch die Ausweitung ihres Zuständigkeitsbereichs auf die Gründe und Bereiche, die unter die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf fallen.

– Gleichbehandlungsstellen müssen über Instrumente und Ressourcen verfügen, um Diskriminierung, auch strukturelle Diskriminierung, zu verhindern und darauf zu reagieren.

– Gleichbehandlungsstellen müssen befugt sein, in Gerichtsverfahren zur Unterstützung oder im Namen von Opfern oder in eigenem Namen tätig zu werden, um das öffentliche Interesse zu schützen.

– Geringe Sanktionen und eine ineffiziente Anwendung von Sanktionen sind die wesentlichen Hindernisse in den Sanktionssystemen.

– Die Konsolidierung der Rechtsvorschriften und die Einführung von präventiven Sanktionen würden die Sanktionssysteme verbessern.

2.1. Stärkere Gleichbehandlungsstellen – ein neuer Impuls für die Durchsetzung des Nichtdiskriminierungsrechts der EU

Gleichbehandlungsstellen sind für die Durchsetzung des Nichtdiskriminierungsrechts der EU von wesentlicher Bedeutung. Bis 2024 wurden die Gleichbehandlungsstellen durch die Rassismusbekämpfungsrichtlinie lediglich ermächtigt, Diskriminierungsopfern unabhängige Unterstützung zu leisten und ihre eigenen Untersuchungen, Berichte und Empfehlungen auszuarbeiten und zu veröffentlichen[15].

In der dem vorigen Bericht über die Anwendung der Richtlinien beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen[16] wies die Kommission auf unterschiedliche Ambitionen und Erfolge in den Mitgliedstaaten hin. Zu den wichtigsten Querschnittsthemen gehörten die unzureichende Ausstattung der Gleichbehandlungsstellen mit Ressourcen in Bezug auf Finanzmittel und Personal, das geringe Bewusstsein über das Bestehen von Gleichbehandlungsstellen und ihre begrenzte Unabhängigkeit und Klagebefugnis.

Aus diesem Grund hat die EU die Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen verabschiedet, mit denen sichergestellt werden soll, dass bis Juni 2026 alle Gleichbehandlungsstellen besser ausgestattet sind, um Diskriminierung zu bekämpfen, Opfer zu unterstützen und die Gleichstellung zu fördern.

15 Siehe z. B Artikel 13 Absatz 2 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie.

16 SWD(2021) 63 final, 19.3.2021, EUR-Lex - 52021SC0063 - DE - EUR-Lex.

Durch die Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen wird der Zuständigkeitsbereich der Gleichbehandlungsstellen auf die Diskriminierung aus Gründen des Alters, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung im Bereich der Beschäftigung ausgeweitet. Zuvor hatten die Gleichbehandlungsstellen nach dem Unionsrecht das Mandat, die Gleichbehandlung aller Personen nur im Hinblick auf rassistische Gründe oder Gründe der ethnischen Herkunft und des Geschlechts zu fördern, zu analysieren, zu überwachen und zu unterstützen.

Ferner werden die Mitgliedstaaten im Rahmen der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen verpflichtet, die Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen sicherzustellen und sie mit den erforderlichen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen auszustatten. Mit diesen Ressourcen muss es den Gleichbehandlungsstellen möglich sein, ihre sämtlichen Aufgaben und Befugnisse aus allen Gründen und in allen Bereichen von Diskriminierung wirksam wahrzunehmen.

Schließlich wurde der Umfang der Aufgaben und Befugnisse der Gleichbehandlungsstellen erheblich erweitert. Ihr Mandat darf nun nicht mehr darauf beschränkt werden, auf Diskriminierungen zu reagieren. Sie müssen ebenfalls befugt sein, Präventionsmaßnahmen zu ergreifen, auch in Bezug auf Diskriminierung aus Gründen des Alters, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung in den Bereichen Beschäftigung und berufliche Bildung.

Um die strukturellen Aspekte der Diskriminierung anzugehen und zum sozialen Wandel beizutragen[17], werden die Gleichbehandlungsstellen Maßnahmen zur Sensibilisierung, Prävention und Förderung durchführen[18]. Zu diesen Maßnahmen können der Austausch bewährter Verfahren, das Ergreifen positiver Maßnahmen, die Berichterstattung über strukturelle Fragen, die durchgängige Berücksichtigung der Gleichstellung bei öffentlichen und privaten Einrichtungen sowie das Anbieten von einschlägigen Schulungen, Informationen, Beratung und Unterstützung für diese Einrichtungen gehören.

Gemäß den Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen müssen die Mitgliedstaaten die Gleichbehandlungsstellen mit Prozessführungsbefugnissen ausstatten[19]. Zuvor waren die Prozessführungsbefugnisse der Gleichbehandlungsstellen in der EU sehr unterschiedlich. Mit den neuen Standards können alle nach Unionsrecht geschützten Gruppen in den Bereichen, die unter die Rassismusbekämpfungsrichtlinie und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf fallen, Unterstützung von Gleichbehandlungsstellen in Anspruch nehmen.

Insbesondere durch die Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Gleichbehandlungsstellen zu

---

17 Siehe Erwägungsgrund 23 der Richtlinie (EU) 2024/1499.

18 Siehe Artikel 5 und Artikel 17 Buchstabe c der Richtlinie (EU) 2024/1499 des Rates.

19 Siehe Artikel 10 der Richtlinie (EU) 2024/1499. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Gleichbehandlungsstelle mindestens eines der folgenden Rechte hat, um in Gerichtsverfahren tätig zu werden: a) das Recht, im Namen eines oder mehrerer Opfer ein Gerichtsverfahren einzuleiten, b) das Recht, zur Unterstützung eines oder mehrerer Opfer an Gerichtsverfahren teilzunehmen, oder c) das Recht, Gerichtsverfahren im eigenen Namen einzuleiten, um das öffentliche Interesse zu schützen.

ermächtigen, die Bemühungen um individuellen und kollektiven Rechtsschutz[20] zu unterstützen. Die Mitgliedstaaten können Gleichbehandlungsstellen benennen, die zur Unterstützung oder im Namen mehrerer Opfer oder in eigenem Namen tätig werden, um im öffentlichen Interesse Diskriminierungen zu bekämpfen. Dies kann z. B. wegen der Häufigkeit oder Schwere der Fälle oder wegen der Notwendigkeit einer rechtlichen Klärung erforderlich sein. Jeder dieser Gründe könnte darauf hindeuten, dass es sich um eine strukturelle oder systematische Diskriminierung handelt[21].

Die Gleichbehandlungsstellen werden weiterhin ihre zentrale Aufgabe, die Unterstützung der Opfer von Diskriminierung aus rassistischen Gründen oder aufgrund der ethnischen Herkunft, erfüllen, unter anderem durch die Beantwortung aller Beschwerden über Diskriminierung[22]. Diese Aufgabe erstreckt sich nun auch auf Opfer von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf aus Gründen des Alters, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung. Darüber hinaus müssen die Gleichbehandlungsstellen nach den neuen Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen auch befugt sein, alternative Streitbeilegung anzubieten, Untersuchungen im Zusammenhang mit Verstößen gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz durchzuführen und unverbindliche Stellungnahmen abzugeben oder verbindliche Entscheidungen zu erlassen[23]. Ihre Stellungnahmen oder Entscheidungen müssen geeignete Abhilfe-, Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen enthalten.

Die Kommission hat den Durchführungsrechtsakt zur Festlegung einer Liste gemeinsamer Indikatoren zur Arbeitsweise der Gleichbehandlungsstellen angenommen[24]. Damit wird die Überwachung der Anwendung der neuen Standards in den Mitgliedstaaten und ihrer Auswirkungen auf die Durchsetzung des Nichtdiskriminierungsrechts der EU erleichtert.

---

20 Kollektiver Rechtsschutz ist ein Rechtsmechanismus, der es einer oder mehreren (natürlichen oder juristischen) Personen ermöglicht, eine kollektive Klage zu erheben, die zur Verhängung kollektiver Sanktionen führen kann.

21 Siehe Erwägungsgrund 35 der Richtlinie (EU) 2024/1499.

22 Siehe Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2024/1499.

23 Die Mitgliedstaaten müssen entscheiden, ob sie eine Gleichbehandlungsstelle ermächtigen, unverbindliche Stellungnahmen abzugeben oder verbindliche Entscheidungen zu erlassen.

24 ABl. L, 2026/1196, 11.6.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/1196/oj.

Schlussfolgerungen

Die Mitgliedstaaten müssen

– die Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen vollständig und ordnungsgemäß umsetzen.

Die Kommission wird

– die Mitgliedstaaten weiterhin durch spezielle Sitzungen von Expertengruppen und eine Online-IT-Plattform unterstützen. Sie wird die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen in den Mitgliedstaaten unter Nutzung sämtlicher ihr zur Verfügung stehender Instrumente überwachen, einschließlich informeller Dialoge und förmlicher Vertragsverletzungsverfahren.

2.2. Sanktionen und Rechtsbehelfe – die Notwendigkeit strengerer Sicherungsmaßnahmen

Durch wirksame Sanktionen wird sichergestellt, dass Diskriminierungsopfer für den erlittenen Schaden in vollem Umfang entschädigt werden. Überdies können Sanktionen und Rechtsbehelfe auch Teil des Instrumentariums zur Verhinderung von Diskriminierung sein. Nach den Richtlinien sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Diskriminierungen vorzusehen und für deren Durchsetzung zu sorgen. Die Sanktionen können auch Schadenersatzleistungen an die Opfer umfassen[25].

Dem vorigen Bericht ist die Schlussfolgerung zu entnehmen, dass einige nationale Gerichte einen relativ niedrigen Schadenersatz festgelegt hatten, was dazu führte, dass Opfer keine rechtlichen Schritte ergriffen oder davon absahen, vor Gericht eine finanzielle Entschädigung zu verlangen.

Seit dem vorigen Bericht hat der EuGH weitere Klarstellungen zu Sanktionen veröffentlicht. In der Rechtssache Braathens Regional Aviation führte der EuGH aus, dass nationale Rechtsvorschriften, die es ermöglichen würden, dass der Beklagte die Verpflichtung zur Zahlung des vom Kläger geforderten Schadensersatzes anerkennt, ohne jedoch die ihm vorgeworfene Diskriminierung einzuräumen, nicht im Einklang mit dem Unionsrecht stehen[26]. Solche Vorschriften würden insbesondere die Anforderungen an die Wiedergutmachungs- und Abschreckungsfunktion der Sanktionen nicht erfüllen, da sie es den Tätern ermöglichen würden, ihr Fehlverhalten nicht einzuräumen, um so ihr Image zu bewahren.

Ergebnisse der Studie über Sanktionen bei Diskriminierung aus rassistischen Gründen sowie aufgrund der ethnischen Herkunft und der Religion

Im vorigen Bericht wurde auf die Herausforderung hingewiesen, die sich aus der unzureichenden Anwendung von Sanktionen ergibt. Die Kommission beschloss

[25] Siehe Artikel 15 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 17 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

[26] Urteil des Gerichtshofs vom 15. April 2021, Diskrimineringsombudsmannen/Braathens Regional Aviation AB, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, Rn. 49.

daher, die Mitgliedstaaten bei der wirksamen Umsetzung der Bestimmungen über Sanktionen zu unterstützen, und gab eine Studie über die Rechtsvorschriften und die Anwendung von Sanktionen bei Diskriminierung aus rassistischen Gründen sowie aufgrund der ethnischen Herkunft und der Religion in Auftrag[27].

Aus den Ergebnissen der Studie geht hervor, dass die Sanktionsrahmen fragmentiert sind. Die einschlägigen Vorschriften sind über viele verschiedene Gesetze verstreut. Dies erschwert es den Opfern, ihre Rechte und die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe zu erkennen.

In mehreren Rechtsordnungen sind die in den Rechtsvorschriften festgelegten Beträge für Sanktionen bzw. die Rahmen zur Festlegung von Sanktionen niedrig und nicht streng genug, um potenzielle Straftäter abzuschrecken. Die Liste der möglichen Sanktionen ist oft begrenzt, was ihre Anpassung an die Besonderheiten und die Schwere der Straftat erschwert. Darüber hinaus sind die verhängten Sanktionen häufig rein symbolischer Natur und liegen nahe am gesetzlichen Mindestbetrag, während die Verfahrenskosten hoch sind, wodurch die Wirksamkeit des Systems untergraben werden könnte und die Opfer davon abgehalten werden könnten, Diskriminierungen zu melden. Ferner werden die Sanktionen nur selten geändert, und in vielen Rechtsordnungen gibt es Sanktionen, die inzwischen nicht mehr aktuell sind und den wirtschaftlichen Veränderungen, wie der Inflation oder den Lebenshaltungskosten, nicht Rechnung tragen.

Schließlich wird bei den Sanktionen im Allgemeinen der Schwerpunkt nur auf vergangenes Fehlverhalten gelegt. Sie dienen der Bestrafung des Täters oder der Entschädigung des Opfers, ohne ihr Potenzial zur Verhinderung weiterer Diskriminierung auszuschöpfen. Maßnahmen[28], die auf Prävention oder Sozialprävention abzielen, wie z. B. strukturelle Verfügungen, in denen etwa Desegregationspläne oder Pflichtschulungen für die Täter gefordert werden, fehlen in der Regel[29].

In der Studie wurde auch hervorgehoben, dass es keine Sanktionen für Diskriminierungsfälle gibt, die große Gruppen nicht identifizierbarer Opfer betreffen[30], darunter Fälle, die auf den Einsatz von KI oder automatisierten Systemen zurückzuführen sind.

---

27 Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz und Verbraucher und Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. et al., *Study on sanctions for discrimination on racial/ethnic/religious grounds – Final report*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

28 Solche Maßnahmen können in Form einer Verfügung ergehen, d. h. in Form einer Anordnung, mit der bestimmte Handlungen untersagt oder vorgeschrieben werden. Mit einer einfachen Verfügung wird ein Täter angewiesen, eine bestimmte Handlung oder eine bestimmte Art von Handlung vorzunehmen bzw. zu unterlassen. Strukturelle Verfügungen zielen darauf ab, grundlegende organisatorische und sogar systemisch verankerte Diskriminierung zu bekämpfen, bei der eine einfache Verfügung nicht zu einer zufriedenstellenden Veränderung führen würde (z. B. Änderung interner Vorschriften). Siehe auch Halberstam, D., Van den Bogaert, S., „A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond – The Untapped Possibility of Structural Injunctions“, *Common Market Law Review*, Bd. 60, Ausgabe 5, 2023, S. 1269-1312, https://doi.org/10.54648/cola2023093.

29 Siehe Fußnote 27.

30 Beispielsweise Aussagen über eine diskriminierende Einstellungspolitik, obwohl es kein offenes Einstellungsverfahren gab und auch keine identifizierbare beschwerte Person, die behauptete, Opfer

Weitere Herausforderungen sind die unzureichende Berücksichtigung bestimmter Merkmale oder Umstände bei der Entscheidung über eine Sanktion oder die Höhe der Sanktion. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Elemente, die nach nationalem Recht nicht berücksichtigt werden müssen, wie Fälle von Mehrfachdiskriminierung, intersektioneller oder algorithmischer Diskriminierung.

Zudem führen unzureichende Durchsetzungs- und Überwachungsvorschriften häufig dazu, dass sich die Vollstreckung von Sanktionen verzögert oder nicht erfolgt. Nur wenige Rechtsordnungen sehen wirksame Durchsetzungsmaßnahmen wie Zwangsgelder[31] oder bedingte Geldbußen[32] vor. Ebenso fehlen weitgehend Überwachungsmaßnahmen in Form von Folgeberichten der Täter, Folgeanhörungen, Befragungen oder Kontrollen.

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Interessenträger stellten fest, dass das Bewusstsein für die in den Richtlinien begründeten Rechte gering ist (siehe 3.2.). Das Bewusstsein für die verfügbaren Rechtsbehelfe ist ebenfalls begrenzt oder gar nicht vorhanden.

Spezifische nationale Vorschriften zur Sensibilisierung für Sanktionen bei Diskriminierung konnten im Rahmen der Untersuchung nicht ermittelt werden. Die meisten Sensibilisierungskampagnen konzentrieren sich im Großen und Ganzen auf die Bekämpfung von Diskriminierung, ohne zu erläutern, was Opfer von der Justiz erwarten können, wenn ihre Rechte verletzt werden. Ferner fehlen gezielte Schulungen zu Sanktionen bei Diskriminierung für Angehörige der Rechtsberufe, einschließlich Richter, was die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen beeinträchtigen kann.

Im Leitfaden für bewährte Verfahren zu Sanktionen bei Diskriminierung, der im Rahmen der Studie ausgearbeitet wurde, wird eine Reihe vielversprechender Verfahren aufgezeigt, die in den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden[33].

Bewertung der Sanktionssysteme durch die Mitgliedstaaten, Gleichbehandlungsstellen und die Zivilgesellschaft

Die Wirksamkeit der Sanktionssysteme wurde von den verschiedenen Interessenträgern recht unterschiedlich eingeschätzt. Während 12 der 17 Organisationen der Zivilgesellschaft, die an der gezielten Konsultation im Vorfeld des Berichts teilnahmen, die Sanktionen für Diskriminierung als nicht sehr wirksam

---

einer Diskriminierung gewesen zu sein. Zu ähnlichen Sachverhalten siehe Urteil des Gerichtshofs vom 10. Juli 2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397 oder Urteil des Gerichtshofs vom 25. April, Asociaţia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275.

31 Zahlung, die in der Regel auf Antrag des Opfers von einem Gericht verhängt wird, um den Täter zur Befolgung einer Entscheidung in der Sache zu zwingen.

32 Von einem Gericht oder einer Entscheidungsinstanz verhängte Strafe, die nur dann fällig wird, wenn der Täter bestimmte Voraussetzungen nicht erfüllt. Sie dient als Abschreckung, um die Einhaltung einer bestimmten Anordnung oder Anforderung sicherzustellen.

33 Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz und Verbraucher, Milieu Consulting SRL, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F., et al., *Wie lassen sich Sanktionen wirkungsvoll zur Vermeidung und Bekämpfung von Diskriminierung einsetzen? – Leitfaden für bewährte Verfahren zu Sanktionen bei Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft und der Religion*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025, S. 32, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884.

oder überhaupt nicht wirksam ansahen, waren die Antworten der Gleichbehandlungsstellen in ihrer Bewertung der Sanktionen gleichmäßig über die Bandbreite hinweg verteilt, und die Mitgliedstaaten waren weitgehend von der Wirksamkeit (fünf Mitgliedstaaten) oder relativen Wirksamkeit (16 Mitgliedstaaten) ihrer Sanktionssysteme überzeugt.

Als Gründe für die Wirksamkeit der Sanktionssysteme wurden in der Regel das bloße Vorhandensein von Sanktionen, die Verfügbarkeit von Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen oder das vermeintliche Fehlen von Anhaltspunkten, dass das Sanktionssystem nicht zufriedenstellend funktioniert, angeführt. In den Fällen, in denen Schwierigkeiten auftraten, nannten jedoch alle Interessenträger eindeutig die unzureichende Anwendung der vorgeschriebenen Sanktionen in der Praxis als das größte Hindernis in den Sanktionssystemen.

Die befragten Mitgliedstaaten, Gleichbehandlungsstellen und Organisationen der Zivilgesellschaft stimmten darin überein, dass eine Konsolidierung der Rechtsvorschriften und die Einführung von präventiven Sanktionen die Sanktionssysteme verbessern würden. Außerdem forderten die Organisationen der Zivilgesellschaft die Mitgliedstaaten auf, Mehrfachdiskriminierung und intersektionelle Diskriminierung in ihren Sanktionssystemen anzuerkennen und zu berücksichtigen. Ihrer Ansicht nach würden solche Reformen die Durchsetzung von Sanktionen für Diskriminierung erleichtern, einen auf die Opfer ausgerichteten Ansatz verankern und es ermöglichen, diskriminierende Verhaltensweisen zu verhindern und nicht bloß zu bestrafen.

In ihren Antworten im Rahmen der Konsultation sahen nur Lettland, Portugal und Spanien die Notwendigkeit, ihre Sanktionssysteme an den zunehmenden Einsatz algorithmischer Entscheidungshilfen anzupassen.

Schlussfolgerungen

Die Mitgliedstaaten müssen

– sicherstellen, dass Sanktionen in der Praxis wirksam angewandt werden. Die Höhe der finanziellen Sanktionen sollte den durch die Diskriminierung verursachten langfristigen Schaden widerspiegeln, für die Opfer eine Wiedergutmachung darstellen und eine tiefgreifende Veränderung bewirken.

Die Mitgliedstaaten sollten

– wirksame Sanktionen für Diskriminierungsfälle festlegen, die große Gruppen nicht identifizierbarer Opfer betreffen, darunter Fälle, die auf den Einsatz von KI oder automatisierten Systemen zurückzuführen sind.

Die Kommission wird

– die Mitgliedstaaten durch Sitzungen zur Erörterung von Sanktionen innerhalb der Expertengruppe für die Umsetzung des EU-Gleichstellungsrechts unterstützen.

3. BEIDE RICHTLINIEN BETREFFENDE ENTWICKLUNGEN

Seit 2021 gab es Entwicklungen in Bezug auf die Rechtsvorschriften, die Durchführung und die Anwendung beider Richtlinien, und es wurden externe Untersuchungen über den bestehenden Rahmen, spezifische Bestimmungen und die Anwendung der Richtlinien durchgeführt. Die im Folgenden erörterten Themen basieren auf den im vorangegangenen Bericht aufgezeigten Problemstellungen, den anschließenden Entwicklungen und den im Rahmen gezielter Konsultationen eingegangenen Rückmeldungen.

Wichtige Erkenntnisse

– Die Mitgliedstaaten bieten Schutz vor Belästigung, Anweisungen zur Diskriminierung und Viktimisierung. Dieser Schutz ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und in der Praxis zuweilen begrenzt.

– Die Kenntnis über Unterstützungsdienste unter ethnischen Gruppen und Menschen mit Migrationshintergrund hat seit dem vorigen Bericht leicht zugenommen. Die meisten Mitgliedstaaten haben Verfahren zur Erleichterung des Zugangs zur Justiz eingeführt oder arbeiten an deren Umsetzung. Die geringe Kenntnis der Rechte stellt jedoch nach wie vor eine große Herausforderung dar.

– Gerichte und Angehörige der Rechtsberufe sind oft nicht mit den in den Richtlinien enthaltenen Vorschriften über die Beweislast vertraut.

– Die meisten Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um den Dialog mit den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft zu fördern. Dies ist jedoch nicht systematisch in allen Mitgliedstaaten oder für alle Diskriminierungsgründe der Fall. Darüber hinaus geben die meisten Organisationen der Zivilgesellschaft an, dass sie nach wie vor mit Herausforderungen konfrontiert sind.

– In nahezu allen Mitgliedstaaten sind positive Maßnahmen zulässig oder werden gefördert, und es wurden nur sehr wenige Herausforderungen bei der Umsetzung mitgeteilt.

3.1. Der Begriff „Diskriminierung“

Wie im vorangegangenen Bericht hervorgehoben wurde, ergibt sich im Zusammenhang mit dem Begriff der Diskriminierung eine Reihe von Fragen. In den Richtlinien werden nicht nur die Begriffe „unmittelbare“ und „mittelbare“ Diskriminierung[34] definiert, sondern auch die „Anweisung zur Diskriminierung“ und die „Belästigung“ verboten. Es gibt auch weitere Formen der Diskriminierung, wie z. B. Diskriminierung „durch Assoziierung“ und „aufgrund von Annahmen“.

[34] Siehe Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinien. Unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person aus rassistischen Gründen oder aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, ihres Alters oder ihrer sexuellen Ausrichtung in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt. Als mittelbare Diskriminierung gelten dem Anschein nach neutrale Vorschriften (oder Verfahren), durch die Personen aus rassistischen Gründen oder aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, einer bestimmten Religion oder Weltanschauung, einer bestimmten Behinderung, eines bestimmten Alters oder einer bestimmten sexuellen Ausrichtung gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligt werden können, es sei denn, diese Vorschriften (oder Verfahren) sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.

Anweisung zur Diskriminierung

In den Richtlinien ist festgelegt, dass „die Anweisung zur Diskriminierung einer Person“ wegen der in den Richtlinien aufgeführten Gründe als Diskriminierung gilt[35].

Nach Annahme der Richtlinien wurde der Begriff der „Anweisung zur Diskriminierung“ in die Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten eingeführt. Aufgrund des allgemeinen Charakters des Verbots sind die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten jedoch vielschichtig und es gibt nur wenig nationale Rechtsprechung.

Neben dem Verbot ausdrücklicher Anweisungen zur Diskriminierung sind 22 Mitgliedstaaten der Auffassung, dass in ihren nationalen Rechtsvorschriften auch implizite Anweisungen verboten sind, wie z. B. die Äußerung von Präferenzen oder die Aufforderung zur Diskriminierung aus einem oder mehreren Schutzgründen. In sieben Mitgliedstaaten muss ein hierarchisches Verhältnis zwischen der Person, die die Anweisung gibt, und der Person, die die Anweisung erhält, bestehen, um den Schutz vor Anweisungen zur Diskriminierung in Anspruch nehmen zu können. Zudem können in 20 Mitgliedstaaten sowohl derjenige, der die Anweisung erteilt, als auch derjenige, der die Anweisung erhält, zur Verantwortung gezogen werden[36].

In einem kürzlich veröffentlichten Bericht über Anweisungen zur Diskriminierung[37] haben Sachverständige 23 Fälle zwischen 2002 und 2025 ermittelt. Von diesen Fällen betrafen 14 den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, und 17 bezogen sich auf rassistische Gründe oder die ethnische Herkunft. In zwölf Mitgliedstaaten gab es keine einschlägige Rechtsprechung. Die Verfasser des Berichts vermuten, dass die fehlende Rechtsprechung unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass kein ausreichendes Verständnis dafür vorhanden ist, was unter den Begriff der Anweisung zur Diskriminierung fällt. Es ist wahrscheinlicher, dass Kläger eine Klage wegen unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung einreichen, sobald eine Anweisung zu einer Diskriminierung geführt hat, als dass sie gegen die Anweisung selbst vorgehen.

Belästigung

Die Richtlinien enthalten eine Definition des Begriffs „Belästigung“. Dort wird jedoch auch hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten den Begriff „Belästigung“ im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten definieren können[38]. Das Regelungsumfeld in den Mitgliedstaaten ist nach wie vor vielschichtig, und es gibt nur wenig Rechtsprechung.

In den Mitgliedstaaten ist Belästigung entweder durch das Nichtdiskriminierungsrecht, das Strafrecht oder beides verboten. In welchen Rechtsvorschriften das Verbot geregelt ist, hängt in der Regel von einem der

35 Siehe Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinien.

36 In der einschlägigen Literatur finden sich möglicherweise andere Zahlen als die von den Mitgliedstaaten vorgelegten. Siehe Dewhurst, E. und Buendia, R., *Instructions to discriminate under EU and national law*, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

37 Siehe Fußnote 36, S. 10.

38 Siehe Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinien.

folgenden Faktoren ab: der Art der Straftat[39], der Schwere der Tat[40] oder der Form des Verschuldens[41]. Die Mitgliedstaaten legten auch eine lange und vielfältige Liste von Beispielen für Verhaltensweisen vor, die unter die Definition des Begriffs der Belästigung fallen können. Der Umfang und die Art der Beispiele sind je nach Rechtsordnung unterschiedlich[42].

Im Bereich der Beschäftigung haben sich im Wesentlichen drei Haftungsmodelle herausgebildet. Die Haftung kann bei der belästigenden Person, dem Arbeitgeber oder beiden liegen. Viele Mitgliedstaaten konnten keine Formen des Schutzes vor Belästigung außerhalb des Bereichs der Beschäftigung angeben. Soweit Informationen verfügbar waren, machten die Mitgliedstaaten in der Regel Angaben zum Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Belästigung in Bildungseinrichtungen, im Gesundheitswesen und in der öffentlichen Verwaltung.

In diesem Zusammenhang wiesen einige Mitgliedstaaten darauf hin, dass nicht nur die belästigende Person, sondern auch die betreffende Stelle oder Einrichtung für Belästigungen zur Verantwortung gezogen werden kann, wenn sie ihrer Verpflichtung, Belästigungen zu verhindern, aufgrund von Fahrlässigkeit nicht nachkommt[43].

Zehn Mitgliedstaaten wiesen auf Schwierigkeiten bei der Anwendung des Begriffs der Belästigung nach nationalem Recht hin. Die Mitgliedstaaten gaben insbesondere an, dass es schwierig sei, Beweise für Belästigungen zu beschaffen. Außerdem wurden einige der Probleme auf die nationale Umsetzung des Rechts zurückgeführt, wonach wiederholtes Verhalten, Verschulden (und nicht die Folgen des Verhaltens), die Feststellung von Personen oder Gruppen in ähnlichen Situationen und ein hierarchisches Verhältnis erforderlich sind, damit ein Verhalten als Belästigung gilt. Keine dieser Voraussetzungen ist im Unionsrecht ausdrücklich vorgeschrieben.

In einigen wenigen Mitgliedstaaten hat sich eine interessante Rechtsprechung zur Anwendung des Schutzes vor Belästigung herausgebildet, um gegen Diskriminierung

---

39 Bei der „diskriminierenden“ Belästigung liegt der Schwerpunkt auf den Auswirkungen auf die Würde und das Verhalten des Opfers, während bei der Belästigung im strafrechtlichen Sinne die Bestrafung des Täters für die begangene Straftat im Vordergrund steht.

40 Unter das Strafrecht fallen die schwersten Formen der Belästigung, wie Aufstachelung zum Hass, Verleumdung, Stalking oder Bedrohung.

41 Bei einer Belästigung im strafrechtlichen Sinne wird in der Regel Vorsatz, eine fortgesetzte Handlung und der Eintritt eines Schadens vorausgesetzt. Diese Voraussetzungen sind im Rahmen des Nichtdiskriminierungsrechts nicht erforderlich.

42 Hierzu gehören z. B.: unangemessene Ausdrucksweise oder beleidigende Äußerungen, Herstellung, Präsentation oder Verbreitung von Bildern, Videos oder Texten, körperlicher Kontakt oder Gewalt, Mobbing, Ausschluss, ungerechtfertigte/anhaltende Kritik oder Kontrolle, Untergrabung der beruflichen Leistung oder Verbreitung von Gerüchten, absichtliche Überlastung mit Arbeit oder Setzen unmöglicher Fristen, Demütigung, verbale oder nonverbale Einschüchterung oder Drohungen, verbale Übergriffe oder Beleidigungen, unangemessene Witze, psychischer Druck oder psychische Gewalt, unerwünschte Handlungen oder Aufforderungen zu diesen, Gesten, Stalking, Beschimpfung, Hetze oder Hasssymbole, Belästigung im Internet, Graffiti und die Weigerung, bevorzugte Pronomen zur Kenntnis zu nehmen.

43 Malta betonte, dass durch einen solchen Rahmen eine positive Sorgfaltspflicht für Arbeitgeber, Lehrkräfte und Diensteanbieter geschaffen wird, um Belästigungen aktiv zu verhindern – nicht nur zwischen dem Personal, sondern auch zwischen dem Personal und Dritten.

im Internet vorzugehen, von der eine unbestimmte Anzahl von Personen betroffen ist, und um Gruppen natürlicher Personen vor Diskriminierung zu schützen.

Textfeld 1: Beispiele für Fälle von Belästigung in den Mitgliedstaaten[44]

- In Bulgarien gab es einen Fall, in dem das Oberste Verwaltungsgericht beleidigende Beiträge einer politischen Partei in den sozialen Medien als Belästigung aufgrund der sexuellen Ausrichtung eingestuft hat[45]. In einer anderen Entscheidung stellte der Gerichtshof fest, dass stigmatisierende Online-Artikel, die sich gegen Menschen der ethnischen Gruppe der Roma richten, eine Belästigung aus Gründen der ethnischen Zugehörigkeit darstellt[46].

- In Belgien (im Bereich der Beschäftigung)[47] und Italien[48] haben Gerichte Belästigung in Fällen anerkannt, in denen beleidigende Meinungen in sozialen Netzwerken oder auf Kommunikationsplattformen geäußert wurden, auch wenn diese nur mit einer begrenzten Anzahl von Personen geteilt wurden.

Diskriminierung durch Assoziierung oder Diskriminierung aufgrund von Annahmen

Diskriminierung durch Assoziierung liegt vor, wenn ein Opfer aufgrund seiner Verbindung mit einer geschützten Person, Gruppe oder einem geschützten Merkmal diskriminiert wird. Der EuGH hat diese Form der Diskriminierung in seiner Rechtsprechung stets anerkannt, zuletzt im Zusammenhang mit der mittelbaren Diskriminierung aufgrund einer Behinderung (siehe 5.3.)[49]. Darüber hinaus ist mittlerweile in 19 Mitgliedstaaten die Diskriminierung durch Assoziierung in den nationalen Rechtsvorschriften oder durch die Rechtsprechung ausdrücklich verboten[50].

Der EuGH hat sich noch nicht ausdrücklich mit der Frage der „Diskriminierung aufgrund von Annahmen“ befasst. Diskriminierung aufgrund von Annahmen liegt vor, wenn eine Person aufgrund einer falschen Überzeugung oder Wahrnehmung, dass sie eines der geschützten Merkmale aufweist, diskriminiert wird. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einer Reihe von Fällen entschieden hat, dass Diskriminierung im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention auch Diskriminierung aufgrund von Annahmen

---

44 Die Beispiele aus Bulgarien und Italien fallen nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Dennoch sind sie relevant für den Begriff der „Belästigung“, wie er in diesen Richtlinien definiert und in den nationalen Rechtsvorschriften umgesetzt wurde.

45 Oberstes Verwaltungsgericht Bulgariens, Entscheidung Nr. 9763 vom 16. September 2024.

46 Oberstes Verwaltungsgericht Bulgariens, Entscheidung Nr. 5014 vom 14. Mai 2025.

47 Appellationshof Antwerpen, Urteil Nr. 2023/CO/654 vom 27. Juni 2024.

48 Oberster Kassationsgerichtshof Italiens, Beschluss Nr. 14836 vom 26. Mai 2023.

49 Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, Rn. 55 bis 56.

50 Walsh, J., *Discrimination by association and discrimination by assumption under directives 2000/43 and 2000/78*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2024, S. 12-13, https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

einschließt[51]. Außerdem haben 19 Mitgliedstaaten offenbar bereits ein entsprechendes Verbot in ihren nationalen Rechtsvorschriften oder in der Rechtsprechung verankert[52].

In einigen Mitgliedstaaten kann eine Diskriminierung durch Assoziierung oder eine Diskriminierung aufgrund von Annahmen auch in Fällen von Belästigung, Viktimisierung oder Versagung angemessener Vorkehrungen Anwendung finden[53]. Derartige Auffassungen ergeben sich selten aus den Rechtsvorschriften. Vielmehr entstammen sie häufig der Rechtsprechung oder stellen die Auslegung der befragten Behörden dar. Andere Mitgliedstaaten waren sich größtenteils nicht sicher, ob ihre nationalen Rechtsvorschriften auf solche Fälle anwendbar sind.

Trotz des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache CHEZ[54], in dem festgestellt wurde, dass eine Diskriminierung durch Assoziierung nicht von einer intimen oder engen Beziehung zwischen dem mutmaßlichen Opfer und der assoziierten Gruppe abhängt, können einige Mitgliedstaaten dies weiterhin voraussetzen.

Mehrfachdiskriminierung

In beiden Richtlinien[55] wird anerkannt, dass es bei bestimmten Gruppen von Personen zu Diskriminierungen aus mehreren Gründen kommen kann. Bislang haben 14 Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen, in denen Mehrfachdiskriminierung ausdrücklich anerkannt wird.

Innerhalb dieser 14 Mitgliedstaaten sind die praktischen und rechtlichen Folgen der Anerkennung von Mehrfachdiskriminierung sehr unterschiedlich. In einigen Mitgliedstaaten wirkt sich die Anerkennung auf die Art und Schwere der Sanktionen bei Diskriminierung aus. In anderen gilt sie als eine der schwerwiegenderen Formen der Diskriminierung. In zwei Mitgliedstaaten kann die Mehrfachdiskriminierung zu höheren Beweisanforderungen für die beschuldigten Personen führen, da sie für jeden vorgeworfenen Diskriminierungsgrund gesondert nachweisen müssen, dass keine Diskriminierung gegeben ist.

Die Hälfte der Mitgliedstaaten, die Mehrfachdiskriminierung ausdrücklich anerkennen, hat auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Anwendung des Begriffs hingewiesen. In sechs Mitgliedstaaten fehlt das Bewusstsein für Mehrfachdiskriminierung. In fünf Mitgliedstaaten liegen keine ausreichenden Statistiken für alle relevanten Diskriminierungsgründe vor. Fünf Mitgliedstaaten hielten es auch für schwierig, in Fällen von Mehrfachdiskriminierung eine geeignete Vergleichsgruppe zu ermitteln, die sich in einer günstigeren Position befindet. Gleichbehandlungsstellen äußerten ähnliche Bedenken. Im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten berichteten jedoch fast alle Gleichbehandlungsstellen über Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Fällen der Mehrfachdiskriminierung.

---

51 Siehe z. B. Rechtssache Timishev/Russland, Nr. 55762/00 und 55974/00, 13. Dezember 2005.

52 Siehe Fußnote 50.

53 In der Rechtssache Bervidi (siehe Fußnote 49) entschied der EuGH, dass Arbeitnehmer ohne Behinderungen unter bestimmten Umständen auch Anspruch auf angemessene Vorkehrungen haben können.

54 Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria' AD/Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, Rn. 49 und 56.

55 Siehe Erwägungsgrund 14 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Erwägungsgrund 3 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

In keiner der beiden Richtlinien, die Gegenstand dieses Berichts sind, gibt es eine Rechtsgrundlage für die Anerkennung intersektioneller (bzw. intersektionaler) Diskriminierung[56]. Der EuGH erkannte an, dass eine Diskriminierung auf mehreren der nach dem Unionsrecht geschützten Gründe beruhen kann, stellte aber auch fest, dass es „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“[57].

Die befragten Organisationen der Zivilgesellschaft und Gleichbehandlungsstellen wiesen auf die Notwendigkeit hin, intersektionelle Diskriminierung im Rechtsrahmen zu verankern und eine Leitlinie für die Formulierung, Bewertung und Entscheidung solcher Ansprüche bereitzustellen.

Seit 2021 hat die EU damit begonnen, in gewissem Umfang im Rahmen des Unionsrechts gegen intersektionelle Diskriminierung vorzugehen. In der Entgelttransparenz-Richtlinie[58] wird intersektionelle Diskriminierung erstmals im Unionsrecht definiert[59]. Gemäß den Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen müssen Gleichbehandlungsstellen befugt sein, bei ihren Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung die intersektionale Diskriminierung zu berücksichtigen[60]. Ferner erkennt die Kommission nach wie vor die Bedeutung der intersektionalen bzw. intersektionellen Diskriminierung in Gleichstellungsstrategien an[61].

3.2. Zugang zur Justiz – die Kluft zwischen Justiz und Opfern überbrücken

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die betroffenen Personen in ihrem Hoheitsgebiet in geeigneter Form mit den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinien bekannt gemacht werden[62]. Es ist nach wie vor eine große Herausforderung, dafür zu sorgen, dass die Menschen ihre Rechte kennen. Allerdings verbessert sich die Situation in mancherlei Hinsicht[63].

---

56 Diskriminierung, die auf der Grundlage mehrerer persönlicher Gründe oder Merkmale/Identitäten erfolgt, die gleichzeitig so zusammenwirken und miteinander interagieren, dass sie untrennbar verbunden sind.

57 Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 2016, David L. Parris/Trinity College Dublin u. a., C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, Rn. 80.

58 ABl. L 132 vom 17.5.2023, S. 21, http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj.

59 In Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe e der Entgelttransparenz-Richtlinie wird intersektionelle Diskriminierung, die als eigenständige Form der Diskriminierung aufgeführt ist, ausdrücklich verboten. Darin wird intersektionelle Diskriminierung definiert als „Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, kombiniert mit einer Diskriminierung in Bezug auf einen oder mehrere andere Schutzgründe nach Maßgabe der Richtlinie 2000/43/EG oder der Richtlinie 2000/78/EG“.

60 Siehe Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2024/1499 des Rates und Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2024/1500.

61 Siehe z. B. COM(2025) 725 final vom 8. Oktober 2025; COM(2026) 12 final vom 20. Januar 2026.

62 Siehe Artikel 10 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 12 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

63 So hatten beispielsweise nur 39 % der Befragten der EU-Erhebung unter ethnischen Minderheiten oder Einwanderergruppen (EU-MIDIS-III) von mindestens einer Gleichbehandlungsstelle in ihrem Wohnsitzland gehört. Zum Zeitpunkt des vorangegangenen Berichts kannten nur 29 % dieser Gruppe eine Organisation, die Diskriminierungsopfer unterstützt oder berät. Die FRA stellt jedoch fest, dass die

Die Hälfte der Mitgliedstaaten (14) räumte ein, dass die Unkenntnis der Menschen über die sich aus den Richtlinien ergebenden Rechte und Pflichten ein Problem darstellt. Ebenso führten fast alle Organisationen der Zivilgesellschaft, 8 der 11 Gleichbehandlungsstellen sowie Equinet an, dass die Kenntnis der Rechte und Pflichten unzureichend sei.

Trotz des weitgehenden Konsenses darüber, dass die fehlende Kenntnis eine der Hauptursachen für die unzureichende Durchsetzung des Nichtdiskriminierungsrechts der EU in den Mitgliedstaaten ist, scheinen weder die Mitgliedstaaten noch die Gleichbehandlungsstellen oder die Organisationen der Zivilgesellschaft über Daten zum konkreten Bekanntheitsgrad zu verfügen. Ferner verfügte nur eine Gleichbehandlungsstelle über Informationen über den Bekanntheitsgrad ihrer Tätigkeiten in der Bevölkerung.

Textfeld 2: Eine Umfrage zum Kenntnisstand über die Arbeit einer Gleichbehandlungsstelle

In Malta hat die Kommission für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2024 eine repräsentative Telefonumfrage durchgeführt. Es wurde festgestellt, dass 59 % der Bevölkerung von der Kommission für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihren Tätigkeiten gehört hatten.

Im Rahmen der Konsultation gaben die meisten Mitgliedstaaten (20) an, dass sie seit 2021 Sensibilisierungskampagnen zum Thema Nichtdiskriminierung durchgeführt hätten. Allerdings hatten nur wenige Mitgliedstaaten Kampagnen durchgeführt, die sich auf die durch die Richtlinien geschützten Diskriminierungsgründe konzentrierten. Die meisten weiteren Kampagnen betrafen die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Von den wenigen Kampagnen, die sich auf die unter die Richtlinien fallenden Diskriminierungsgründe bezogen, befassten sich noch weniger mit den Rechten und Pflichten im Rahmen des Nichtdiskriminierungsrechts. Ebenso befassten sich die von Organisationen der Zivilgesellschaft durchgeführten Kampagnen nur gelegentlich mit den gesetzlichen Rechten und Pflichten gemäß dem Nichtdiskriminierungsrecht.

Beispiele für einschlägige Kampagnen sind die Bekämpfung des Antiziganismus (in vier Mitgliedstaaten), der Diskriminierung von LGBTIQ+-Personen (in fünf Mitgliedstaaten) und von Rassismus (in fünf Mitgliedstaaten). Einige gezielte Kampagnen befassten sich mit den Themen Altersdiskriminierung, Barrierefreiheit und Wohnraum.

Überdies richten sich die verschiedenen Kampagnen, von denen die Interessenträger berichteten, in der Regel an die Öffentlichkeit und werden – mit Ausnahme der Erfassung des Datenverkehrs in den sozialen Medien oder der Zählung der Beschwerden – nur selten im Hinblick auf ihre Auswirkungen bewertet. Schließlich wiesen die Organisationen der Zivilgesellschaft darauf hin, dass die Kampagnen einiger Mitgliedstaaten nicht über einen längeren Zeitraum kontinuierlich durchgeführt werden.

Kenntnis über bestimmte Gleichbehandlungsstellen zwar gestiegen ist, dies jedoch nicht mit einer wesentlichen Zunahme der Meldungen von Diskriminierungen einhergeht.

Textfeld 3: Antidiskriminierungsplattform der französischen Gleichbehandlungsstelle[64]

Im Jahr 2021 richtete die französische Gleichbehandlungsstelle Défenseur des droits (Verteidiger der Rechte) eine Antidiskriminierungsplattform ein. Über die Plattform wurden Ersteller von Social-Media-Inhalten zur Förderung ihrer Antidiskriminierungsaktivitäten aufgerufen. Die Gleichbehandlungsstelle führte außerdem eine Kampagne zur Beschaffung von Schlüsselwörtern durch, um Besucherinnen und Besucher auf die Plattform umzuleiten. Bis 2024 wurden 2 109 000 Aufrufe verzeichnet. Die häufigsten Suchbegriffe im Internet waren „Belästigung am Arbeitsplatz", „rassistische Diskriminierung" und „Mobbing am Arbeitsplatz".

Neben der fehlenden Bekanntheit nannten die Gleichbehandlungsstellen und die Organisationen der Zivilgesellschaft die Angst vor Viktimisierung und die „Waffenungleichheit"[65] als Haupthindernisse für den Zugang zur Justiz. Sie waren ferner der Ansicht, dass der Zugang zur Justiz durch unzureichende Rechtsberatung und unzureichenden Rechtsbeistand, die Komplexität der Gerichtsverfahren und verfahrenstechnische Hindernisse, einschließlich des Fehlens kollektiven Rechtsschutzes in einigen Mitgliedstaaten, erschwert wird.

Im vorangegangenen Bericht über die Anwendung der beiden Richtlinien wurde eine Reihe bewährter Verfahren aufgezeigt, mit denen der Schutz der Rechte von Diskriminierungsopfern erleichtert werden soll[66]. Insgesamt 21 Mitgliedstaaten haben einige dieser Verfahren eingeführt oder sind dabei, sie einzuführen; die häufigsten sind Prozesskostenhilfe (zwölf Mitgliedstaaten), Online-Meldung und verbesserter Zugang zu lokalen Dienstleistungen (acht Mitgliedstaaten).

Abgesehen davon ergreifen die Mitgliedstaaten nur selten Maßnahmen, um die verfahrenstechnischen Hindernisse für einen effektiven Zugang zur Justiz zu beseitigen. So verzichteten nur zwei Mitgliedstaaten auf die Erhebung von Gerichtsgebühren für Diskriminierungsverfahren oder richteten barrierefreie Streitbeilegungsstellen ein, und nur ein Mitgliedstaat stellte Mittel bereit, um den Opfern einen Vorschuss auf die Verfahrenskosten zu gewähren. Obwohl dies im vorigen Bericht als bewährtes Verfahren aufgeführt wurde, hat kein Mitgliedstaat die Gerichtsgebühren für Diskriminierungsverfahren gesenkt.

Die neuen Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen werden dazu beitragen, einige der aufgezeigten Probleme zu lösen, insbesondere indem die Gleichbehandlungsstellen mehr Befugnisse erhalten, um kostenlose Unterstützung und Dienste zur alternativen Streitbeilegung bereitzustellen, und indem sie mit Prozessführungsbefugnissen ausgestattet werden.

---

64 Défenseur des droits, Plateforme AntiDiscriminations.fr – Agir contre les discriminations.

65 Der Grundsatz der Waffengleichheit ist ein Aspekt des umfassenderen Konzepts eines fairen Verfahrens. Jede Partei muss eine angemessene Gelegenheit erhalten, ihren Standpunkt unter Bedingungen vorzutragen, durch die sie gegenüber ihrem Gegner nicht benachteiligt wird. Siehe z. B. Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 22. Februar 1996, Bulut/Österreich, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, Rn. 47.

66 Siehe COM(2024) 419 final vom 25. September 2024, EUR-Lex - 52024DC0419 - DE - EUR-Lex, S. 6.

Eine weitere Möglichkeit, den Zugang zur Justiz für Opfer zu verbessern, besteht darin, dass Gleichbehandlungsstellen und Organisationen der Zivilgesellschaft bei strategischen Rechtsstreitigkeiten zusammenarbeiten.

3.3. Beweisführung bei Diskriminierungsverfahren

Im vorigen Bericht wurden die Schwierigkeiten beim Nachweis von Diskriminierung als eine der größten Herausforderungen bei der Durchsetzung hervorgehoben. Aus dem vorliegenden Bericht geht hervor, dass die Interessenträger nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Beweisführung bei Diskriminierungsverfahren im Zusammenhang mit mittelbarer Diskriminierung, Belästigung, Anweisung zur Diskriminierung, Mehrfachdiskriminierung und Viktimisierung haben.

Beweislast

Nach den Bestimmungen der Richtlinien wird zugunsten der beschwerdeführenden Personen die Beweislast umgekehrt[67]. In den Richtlinien ist festgelegt, dass die Beweislast auf die beschuldigte Person verlagert wird, wenn die beschwerdeführende Person Tatsachen vorträgt, die eine Diskriminierung vermuten lassen. Die praktische Umsetzung dieses Grundsatzes ist jedoch mit zahlreichen Herausforderungen verbunden.

Drei Viertel der befragten Gleichbehandlungsstellen und 14 Mitgliedstaaten stellten erhebliche Hindernisse bei der Anwendung des Grundsatzes der Beweislastumkehr fest. Sie wiesen insbesondere auf eine allgemeine Unkenntnis bzw. auf mangelndes Verständnis der Beweislastregeln bei Gerichten und Angehörigen der Rechtsberufe hin.

Trotz dieser Herausforderungen haben nur zwei Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Beweislastregeln anzugehen. Andererseits haben die meisten Gleichbehandlungsstellen einige Maßnahmen ergriffen, darunter Vorschläge für Gesetzesänderungen zur Verringerung der Beweislast[68], Empfehlungen an Behörden, Schulungen für die Justiz, Schulungen für den öffentlichen Dienst und Arbeitgeber sowie die kohärente Anwendung der Beweislastumkehr in ihren unverbindlichen Stellungnahmen, bei der Beweiserhebung und in ihren Leitfäden.

Beweismittel

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Gleichbehandlungsstellen wiesen in ihren Antworten auf Schwierigkeiten beim Zugang zu Beweismitteln zur Erfüllung der anfänglichen Beweislast hin. Wie schon im vorangegangenen Bericht haben die meisten von ihnen weiterhin Schwierigkeiten bei der Erhebung und Veröffentlichung von Daten über Diskriminierung. Ferner sind Beweiserhebungen und Systemtests im

---

[67] Siehe Artikel 8 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 10 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

[68] Die Gleichbehandlungsstelle in Deutschland schlug beispielsweise vor, die Anforderungen für den Nachweis einer Benachteiligung zu senken, gab Hinweise für den Beweis des ersten Anscheins und empfahl, einen Auskunftsanspruch gegenüber der beschuldigten Person einzuführen.

digitalen Bereich selten (siehe 7.2.). In einigen Mitgliedstaaten werden jedoch auch alternative Methoden wie Situationstests[69] und Testkäufe[70] eingesetzt.

In insgesamt 16 Mitgliedstaaten sind Situationstests zum Nachweis von Diskriminierung zulässig. Die Hälfte der Gleichbehandlungsstellen gab an, Testkäufe und Situationstests einzusetzen, um Diskriminierungsmuster zu ermitteln. Nach Angaben von Equinet haben sich diese Methoden bei der Aufdeckung von Diskriminierung bewährt, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung und Wohnraum.

3.4. Viktimisierung

Die Mitgliedstaaten müssen Personen vor Viktimisierung schützen, d. h. vor Benachteiligungen, die sich aus einer Beschwerde oder der Einleitung eines Diskriminierungsverfahrens ergeben[71]. Der EuGH legt diesen Begriff weit aus und dehnt ihn auf alle Personen aus, die aufgrund einer Beschwerde oder der Einleitung eines Verfahrens nachteilige Folgen erleiden könnten[72]. Wie bereits im vorangegangenen Bericht dargelegt, ist die Umsetzung dieses Schutzes in den Mitgliedstaaten in der Praxis jedoch nach wie vor uneinheitlich und begrenzt.

In sämtlichen Mitgliedstaaten ist ausdrücklich ein Schutz vor Viktimisierung aus allen Gründen im Bereich der Beschäftigung festgelegt. In einigen Mitgliedstaaten ist der Schutz vor Viktimisierung aus rassistischen Gründen oder aufgrund der ethnischen Herkunft in den Bereichen Bildung, Sozialschutz und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen nicht ausdrücklich geregelt.

Der angegebene persönliche Anwendungsbereich des Schutzes vor Viktimisierung ist in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich. 17 Mitgliedstaaten berichteten, dass neben Opfern und beschwerdeführenden Personen auch Zeugen und Personen, die ein Opfer unterstützen, durch ihre nationalen Rechtsvorschriften oder ihre nationale Rechtsprechung geschützt werden. Außerdem gaben 13 Mitgliedstaaten an, dass sie diesen Schutz auf gesetzliche und andere Vertreter ausdehnen, 14 Mitgliedstaaten gaben an, dass sie Personen schützen, die aufgrund von Annahmen oder durch Assoziierung viktimisiert werden, und 10 Mitgliedstaaten gaben an, dass sie Personen Schutz bieten, die benachteiligt werden, weil sie sich weigern zu diskriminieren.

---

69 Situationstests sind eine Methode, bei der Paare von Testpersonen (Bewerber um eine Wohnung oder eine freie Stelle oder Kunden eines Restaurants, eines Nachtclubs usw.) so ausgewählt werden, dass sie sich ausschließlich aufgrund eines einzigen Merkmals unterscheiden, das den zu überprüfenden Diskriminierungsgrund (Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit, Alter, Behinderung, Religion oder Weltanschauung oder sexuelle Ausrichtung) widerspiegelt. Wenn eine der beiden Personen eine unterschiedliche Behandlung erfährt, deutet dies auf ein diskriminierendes Verhalten hin. Siehe Rorive, I., *Proving Discrimination Cases – The role of situation testing*, Migration Policy Group, Centre for Equal Rights, 2009, Proving Discrimination Cases – The role of situation testing | Migration Policy Group.

70 Testkäufe sind eine Methode, mit der überprüft wird, ob Personen oder Einrichtungen diskriminierende Anfragen akzeptieren. Prüfer stellen zum Beispiel diskriminierende Anfragen an Zeitarbeitsfirmen oder Immobilienagenturen. Siehe Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination | Unia.

71 Siehe Artikel 9 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 11 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

72 Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 20. Juni 2019, Hakelbracht u. a., C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, Rn. 26 bis 30.

Nur 7 Mitgliedstaaten berichteten über Einschränkungen oder Schwierigkeiten in der Praxis bei der Sicherstellung eines wirksamen Schutzes vor Viktimisierung. Zu diesen Einschränkungen oder Schwierigkeiten gehörten förmliche Meldeverfahren, hohe Beweisanforderungen und der begrenzte persönliche Anwendungsbereich des Schutzes. In den Mitgliedstaaten gibt es kaum bewährte Verfahren oder Rechtsprechung in Bezug auf den Schutz vor Viktimisierung.

3.5. Zusammenarbeit bei der Anwendung der Richtlinien

In den Richtlinien ist festgelegt, dass ihre Durchsetzung mit einem Dialog mit den Partnern einhergeht, die die kollektiven Interessen der diskriminierungsgefährdeten Gruppen vertreten. Nach den Richtlinien sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Förderung des sozialen Dialogs zwischen den Sozialpartnern zu treffen, um die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes voranzubringen[73] und den Dialog mit Nichtregierungsorganisationen zu fördern[74].

Die meisten Mitgliedstaaten berichteten, dass sie Maßnahmen zur Förderung des sozialen Dialogs zwischen den Sozialpartnern ergriffen haben, um die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes voranzubringen. Am häufigsten erfolgt dies über dreigliedrige Gremien[75], die in mindestens zehn Mitgliedstaaten vorhanden sind.

Ebenso haben einige Mitgliedstaaten Lenkungsforen für Nichtdiskriminierung, die Rechte von Roma, Menschen mit Behinderungen oder älteren Menschen eingerichtet. Daran beteiligt sind staatliche Stellen, die Zivilgesellschaft und andere wichtige Interessenträger. Dies ist jedoch nicht systematisch in allen Mitgliedstaaten oder für alle Diskriminierungsgründe erfolgt.

Organisationen der Zivilgesellschaft zufolge stellt die Aufnahme eines praktischen Dialogs über die Bekämpfung von Diskriminierung nach wie vor eine Herausforderung dar. Fast drei Viertel der an der Umfrage beteiligten Zivilgesellschaft (12 von 17) gaben an, dass sie Schwierigkeiten damit haben. Die wichtigsten Themen sind seit dem vorigen Bericht weitgehend unverändert geblieben[76].

Die Mitgliedstaaten arbeiten während der Umsetzung von Maßnahmen seltener mit der Zivilgesellschaft zusammen als bei der Konzeption der Maßnahmen. Diese sich aus den Antworten der Mitgliedstaaten ergebende Feststellung wird auch von den befragten Organisationen der Zivilgesellschaft bestätigt. So haben beispielsweise zwei Drittel der Mitgliedstaaten die Zivilgesellschaft in legislative oder politische Konsultationen einbezogen. Etwas weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten arbeitete allerdings mit Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung von Antidiskriminierungsmaßnahmen zusammen, und noch weniger bezogen sie in die

---

73 Siehe Artikel 11 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

74 Siehe Artikel 12 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 14 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

75 Der dreigliedrige Dialog umfasst Gespräche zwischen Behörden und Sozialpartnern über Themen von gemeinsamem Interesse.

76 Siehe COM(2021) 139 final vom 19. März 2021, EUR-Lex - 52021DC0139 - DE - EUR-Lex, S. 12.

Berichterstattung und Überwachung von Diskriminierungsfällen ein (zehn bzw. acht Mitgliedstaaten).

3.6. Durchgängige Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung

Nach den Richtlinien muss die Kommission im Einklang mit dem Grundsatz der Berücksichtigung geschlechterspezifischer Fragen über die Auswirkungen der Maßnahmen auf Frauen und Männer berichten[77].

Die Mitgliedstaaten haben die konkreten Auswirkungen der Richtlinien auf Männer und Frauen offenbar nur in begrenztem Umfang bewertet. Zwar berichteten einige Mitgliedstaaten, dass die Umsetzung besondere Auswirkungen auf bestimmte Gruppen von Männern und Frauen hatte, doch wurden diese Behauptungen im Allgemeinen nicht erläutert oder mit Daten belegt. Ein Mitgliedstaat stellte eine Zunahme von Rechtsstreitigkeiten fest, die eine Kombination von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts und des Alters betrafen.

Im Allgemeinen wird in den Strategien der Mitgliedstaaten in Bezug auf die unter die Richtlinien fallenden Schutzgründe nur selten ausdrücklich zwischen den Bedürfnissen von Männern und Frauen unterschieden. Einige Mitgliedstaaten erwähnten, dass sie in ihren Strategiedokumenten einen intersektionellen Ansatz verfolgen, während andere auf spezifische Herausforderungen hinwiesen, mit denen bestimmte Gruppen von Frauen konfrontiert sind. Es gab einzelne Beispiele für gezielte Maßnahmen für Roma-Frauen und Frauen mit Behinderungen.

Mittlerweile berücksichtigen die befragten Organisationen der Zivilgesellschaft die Gleichstellung der Geschlechter aktiv in ihren Maßnahmen und richten sich gezielt an Frauen aus benachteiligten Gruppen und Gemeinschaften.

Sowohl das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) als auch die Organisationen der Zivilgesellschaft betonten, dass die Umsetzung der durchgängigen Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist und häufig nicht ausreicht, um spezifische Herausforderungen zu bewältigen. Das EIGE stellte fest, dass einige Länder umfassende Rahmenregelungen und spezielle Mittel eingeführt haben, während andere noch im Rückstand sind[78].

3.7. Positive Maßnahmen

Zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis können die Mitgliedstaaten spezifische Maßnahmen beschließen oder beibehalten, mit denen Diskriminierungen verhindert oder Benachteiligungen aufgrund geschützter

---

77 Siehe Artikel 17 Absatz 2 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

78 So reichten die Ergebnisse für den Indikator des EIGE zur durchgängigen Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung von 71 % in Spanien bis null in Ungarn, wobei 21 Mitgliedstaaten weniger als 50 % erreichten. Dies deutet darauf hin, dass viele Länder mehr tun könnten, um die Gleichstellung der Geschlechter wirksam in den politischen Prozessen zu berücksichtigen. Siehe EIGE, *Institutional mechanisms that deliver on gender equality and gender mainstreaming*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, S. 14.

Merkmale ausgeglichen werden[79]. Der EuGH hat Orientierungshilfen für die Auslegung des Begriffs der positiven Maßnahme bereitgestellt[80]. Positive Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein und sollten grundsätzlich nicht zu einer automatischen oder unbedingten Bevorzugung von unterrepräsentierten Gruppen führen. Die Stellen, die positive Maßnahmen ergreifen, sollten diese überwachen und bewerten und Informationen über sie veröffentlichen, damit sichergestellt ist, dass die Maßnahmen weiterhin notwendig und wirksam sind[81].

In nahezu allen Mitgliedstaaten sind positive Maßnahmen möglich oder werden gefördert, wobei Quotenregelungen sowie Sensibilisierungskampagnen und Kampagnen zur Förderung der Vielfalt die häufigsten Maßnahmen sind (17 Mitgliedstaaten). In insgesamt 14 Mitgliedstaaten werden Ausbildungs- und Mentoring-Programme für unterrepräsentierte Gruppen angeboten, in 13 Mitgliedstaaten wurden besondere Maßnahmen getroffen, wie die Verbesserung des Zugangs zu allgemeiner oder beruflicher Bildung, und in 13 Mitgliedstaaten werden gezielte Einstellungs- und Rekrutierungsinitiativen durchgeführt[82].

Sofern Quotenregelungen angewandt werden, gelten sie meist für die Bereiche Beschäftigung und berufliche Bildung (zwölf Mitgliedstaaten). In einigen Mitgliedstaaten gibt es besondere Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen. In vier Mitgliedstaaten gelten sie auch für den Bildungsbereich (z. B. Hochschulzulassungen und Stipendien). Quoten scheinen sich fast ausschließlich auf die Gleichstellung der Geschlechter oder auf Menschen mit Behinderungen zu beziehen.

Weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten berichtete über Schwierigkeiten bei der Umsetzung positiver Maßnahmen. Ein Drittel von ihnen wies auf die unzureichende Durchsetzung und das Fehlen nationaler rechtlicher und politischer Leitlinien hin. In den Fällen, in denen Schwierigkeiten auftraten, nannten die Mitgliedstaaten am häufigsten unzureichende Ressourcen und Finanzmittel sowie ein begrenztes Verständnis unter den wichtigsten Interessenträgern. Fünf Mitgliedstaaten hoben die negative öffentliche Wahrnehmung und die übermäßige Abhängigkeit von freiwilligen Initiativen hervor.

Unterdessen arbeiteten die Zivilgesellschaft und die Gleichbehandlungsstellen daran, die wichtigen Interessenträger für positive Maßnahmen zu sensibilisieren. Sie setzten auch ihre eigenen positiven Maßnahmen um, sowohl intern als auch extern.

---

79 Siehe Artikel 5 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 7 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

80 Siehe insbesondere unter anderem die Urteile in den Rechtssachen C-450/93, Eckhard Kalanke/Freie Hansestadt Bremen; C-409/95, Hellmut Marschall/Land Nordrhein-Westfalen; C-158/97, Georg Badeck u. a.; C-407/98, Katarina Abrahamsson und Leif Anderson/Elisabet Fogelqvist; C-476/99, H. Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; C-559/07, Kommission/Griechenland.

81 Siehe auch Giteva, D., „Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary“, in *European equality law review 2024*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2024, S. 26 bis 42.

82 In einigen Ländern gibt es weitere Maßnahmen, wie finanzielle Anreize für Unternehmen zur Förderung von Vielfalt und Inklusion (neun Mitgliedstaaten) und Programme zur Unterstützung der Entwicklung von Unternehmen unter benachteiligten Gruppen (sechs Mitgliedstaaten).

Textfeld 4: Plattform „Angajez 45+“ („Ich stelle 45+ ein“) in Rumänien[83]

Um gegen altersdiskriminierende Einstellungspraktiken vorzugehen, werden in Rumänien über die Plattform „Angajez 45+“ („Ich stelle 45+ ein“) Arbeitgeber und Arbeitssuchende mobilisiert. Mit dieser von der Zivilgesellschaft geleiteten Initiative wird die Beschäftigung von Menschen ab 45 Jahren gefördert, indem zu inklusiven Einstellungen aufgefordert und der Wert von Erfahrung am Arbeitsplatz unterstrichen wird.

Schlussfolgerungen

Die Mitgliedstaaten und ihre Gleichbehandlungsstellen müssen

– Maßnahmen zur Sensibilisierung für die in den Richtlinien verankerten Rechte und Pflichten ergreifen. Sie sollten sich insbesondere auf geschützte Gruppen konzentrieren und dabei das Fachwissen und die Reichweite der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner nutzen.

– Diskriminierungsopfern und ihren Vertretern leichten Zugang zu den einschlägigen Beweismitteln, einschließlich statistischer Daten, ermöglichen, die erforderlich sind, um Diskriminierung nachzuweisen, und die Beweislast auf die Beklagten verlagern.

Die Mitgliedstaaten und ihre Gleichstellungsstellen sollten

– Richtern, Angehörigen der Rechtsberufe und Klägern weitere Orientierungshilfen und Unterstützung zur Verfügung stellen, um sie bei der wirksamen Anwendung der Vorschriften zur Beweislastumkehr in Diskriminierungsfällen zu unterstützen.

Die Kommission wird

– die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, die Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten zu verbessern. Sie wird im Einklang mit den nationalen Rechtsrahmen eine Empfehlung zu Gleichstellungsdaten ausarbeiten.

– weitere Forschungsarbeiten fördern, damit die Anwendung der Bestimmungen der Richtlinien über Belästigung und Viktimisierung erleichtert wird und die Opfer den Schutz, den diese bieten, in vollem Umfang in Anspruch nehmen können.

4. BESONDERE ASPEKTE IM ZUSAMMENHANG MIT DER RASSISMUSBEKÄMPFUNGSRICHTLINIE

Im Rahmen des vorangegangenen Berichts legte die Kommission einen umfassenden Überblick über den Anwendungsbereich der Richtlinie und die Bedeutung des Begriffs „Rasse oder ethnische Herkunft“ auf der Grundlage der verfügbaren Rechtsprechung des EuGH vor. In den folgenden Abschnitten werden die

[83] Angajez 45+ | D&I România | Discriminarea de vârstă.

diesbezüglichen Informationen unter Berücksichtigung der einschlägigen Entwicklungen seit 2021 aktualisiert.

Wichtige Erkenntnisse

- Der Zugang zu und das Angebot von Sozialwohnungen können unter die Rassismusbekämpfungsrichtlinie fallen.
- Bei der Feststellung, ob eine Diskriminierung aus Gründen der „ethnischen Herkunft“ vorliegt, kann neben anderen Faktoren auch die Staatsangehörigkeit oder das Geburtsland einer Person berücksichtigt werden.
- Nach der Rassismusbekämpfungsrichtlinie ist sowohl die Diskriminierung einer ethnischen Gruppe als auch die Diskriminierung mehrerer ethnischer Gruppen verboten.

4.1. Sachlicher Anwendungsbereich

Wohnraum

Einer der Bereiche, in denen die Rassismusbekämpfungsrichtlinie Anwendung findet, ist der Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum[84]. Der EuGH hat kürzlich wichtige Klarstellungen zu der Frage getroffen, ob die Bereitstellung von Sozialwohnungen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, wenn es sich um eine mutmaßliche Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft im System der Familienwohnungen des öffentlichen Wohnungswesens eines Mitgliedstaats handelt[85].

Bei der Prüfung der Frage, ob die Rechtssache in den Anwendungsbereich der Rassismusbekämpfungsrichtlinie fällt, wies der Gerichtshof zunächst darauf hin, dass die Bereitstellung von Wohnungen gegen Entrichtung eines Mietzinses im Rahmen eines Systems wie dem vorliegenden als Erbringung einer Dienstleistung im Sinne von Artikel 57 AEUV und somit auch von Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2006/123/EG[86] anzusehen ist, da es sich um gegen Entgelt erbrachte Dienstleistungen handelt[87].

Ferner betonte der EuGH, dass eine Tätigkeit einen wirtschaftlichen Charakter haben muss, um als „Dienstleistung“ angesehen werden zu können. In diesem Zusammenhang ist es ohne Bedeutung, dass die öffentlichen Vermieter, von denen das System verwaltet wird, Einrichtungen ohne Erwerbszweck sind und dass der von den Mietern entrichtete Mietzins niedriger bemessen ist als der Marktpreis. Damit

84 Siehe Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe h der Rassismusbekämpfungsrichtlinie.

85 Urteil des Gerichtshofs vom 18. Dezember 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017.

86 ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj.

87 Siehe Fußnote 85, Rn. 56.

eine Tätigkeit als „wirtschaftlich“ eingestuft werden kann, ist es ausreichend, dass sie nicht ohne Gegenleistung erbracht wird[88].

Der EuGH hat noch keine Orientierungshilfen zu der immer wiederkehrenden Frage bereitgestellt, ob Zwangsräumungen aus unrechtmäßig errichtetem oder unrechtmäßig genutztem Wohnraum in den Anwendungsbereich der Rassismusbekämpfungsrichtlinie fallen könnten. Unbeschadet der Zuständigkeit des EuGH für die Auslegung des Unionsrechts und etwaiger künftiger Klarstellungen durch den Gerichtshof ist darauf hinzuweisen, dass sich die Richtlinie nur auf den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen bezieht, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen; in vielen Fällen von Zwangsräumungen aus unrechtmäßig genutztem Wohnraum ist es unwahrscheinlich, dass dieses Kriterium erfüllt ist.

Bildung

Im Dezember 2023 verklagte die Kommission die Slowakische Republik vor dem EuGH wegen struktureller Diskriminierung (siehe 6.1.). Die Kommission trug vor, dass die Slowakische Republik durch die in unverhältnismäßiger Weise erfolgte Unterbringung von Roma-Kindern in Sonderschulen oder Sonderklassen für Kinder mit geistigen oder anderen Behinderungen, in denen sie nach einem eingeschränkten Lehrplan unterrichtet werden, und durch die Absonderung von Roma-Kindern entweder in separaten Klassen in Regelschulen oder in separaten Schulen systematisch und andauernd gegen die ihr im Rahmen der Rassismusbekämpfungsrichtlinie obliegenden Verpflichtungen verstoßen habe[89]. Es ist zu erwarten, dass die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Diskriminierungen in diesem Bereich durch das Urteil des Gerichtshofs klargestellt werden.

4.2. Der Begriff „Rasse oder ethnische Herkunft“

Rassismus ist die Überzeugung, dass ein Beweggrund wie „Rasse“[90] oder ethnische Herkunft die Missachtung einer Person oder Personengruppe oder das Gefühl der Überlegenheit gegenüber einer Person oder Personengruppe rechtfertigt[91]. Rassismus kann zu rassistischer Diskriminierung oder Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft im Sinne der Rassismusbekämpfungsrichtlinie führen.

Wissenschaftliche Sachverständige haben Berichte veröffentlicht, in denen die umfassenderen Rechtsrahmen der EU und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Hass gegen Muslime und Antisemitismus untersucht werden[92].

---

88 Siehe Fußnote 85, Rn. 60 bis 61.

89 Rechtssache C-799/23, Klage, eingereicht am 22. Dezember 2023 – Europäische Kommission/Slowakische Republik, ABl. C, C/2024/1402, 19.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj.

90 Die Kommission unterstreicht die allgemeine Auffassung, dass „Rassen“ ausschließlich auf gesellschaftlich konstruierten Vorstellungen beruhen, und lehnt die Vorstellung von biologischen „Rassen“ ab.

91 Siehe COM(2026) 12 final vom 20. Januar 2026, S. 3.

92 Siehe Kádár, A., The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2024, S. 11, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883;

Der Begriff „Rasse oder ethnische Herkunft“ wird in der Rassismusbekämpfungsrichtlinie nicht definiert. Aufbauend auf seiner früheren Rechtsprechung hat der Gerichtshof in der Rechtssache Slagelse[93] neue Klarstellungen vorgenommen.

Der EuGH wies erneut darauf hin, dass der Begriff „ethnische Herkunft“ im Sinne der Rassismusbekämpfungsrichtlinie auf dem Gedanken beruht, dass sich gesellschaftliche Gruppen insbesondere durch eine Gemeinsamkeit der Staatsangehörigkeit, Religion, Sprache, kulturellen und traditionellen Herkunft und Lebensumgebung auszeichnen[94]. Der Gerichtshof betonte, dass die „ethnische Herkunft“ auf der Grundlage einer Vielzahl objektiver und subjektiver Merkmale und nicht nur der Staatsangehörigkeit oder des Geburtslandes zu bestimmen ist[95]. Der Gerichtshof vertrat jedoch die Auffassung, dass die Staatsangehörigkeit oder das Geburtsland einer Person in Verbindung mit anderen Merkmalen berücksichtigt werden können, um festzustellen, ob eine Diskriminierung aus Gründen der „ethnischen Herkunft“ vorliegt[96].

Bezeichnenderweise stellte der Gerichtshof auch klar, dass durch die Tatsache, dass ein allgemeines Kriterium wie „Einwanderer aus nicht westlichen Ländern und ihre Nachkommen“[97], auf das sich die in dieser Rechtssache relevanten dänischen Rechtsvorschriften für Familienwohnungen des öffentlichen Wohnungswesens beziehen, mehrere ethnische Herkünfte umfassen kann, nicht automatisch auszuschließen ist, dass mit einem solchen allgemeinen Kriterium auf die „ethnische Herkunft“ abgestellt wird. Eine Auslegung des Begriffs „ethnische Herkunft“ in einer Weise, die es erforderlich machen würde, dass die Diskriminierung auf eine einzige bestimmte ethnische Gruppe abzielt, würde die Wirksamkeit der Rassismusbekämpfungsrichtlinie untergraben. Denn das in der Richtlinie festgelegte Ziel der Bekämpfung der Diskriminierung würde nicht greifen, wenn mehrere ethnische Gruppen von derselben diskriminierenden Behandlung betroffen sind[98].

5. BESONDERE ASPEKTE IM ZUSAMMENHANG MIT DER RICHTLINIE ZUR GLEICHBEHANDLUNG IN BESCHÄFTIGUNG UND BERUF

Seit dem Bericht 2021 hat der EuGH eine große Anzahl von Urteilen in Vorabentscheidungsverfahren erlassen, die von den nationalen Gerichten mehrerer Mitgliedstaaten vorgelegt wurden und die Diskriminierung in Beschäftigung und

---

Kádár, A., The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2024, S. 31, https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

93 Siehe Fußnote 85.

94 Siehe Fußnote 85, Rn. 72.

95 Siehe Fußnote 85, Rn. 72 bis 74 und 82 bis 85.

96 Siehe Fußnote 85, Rn. 86.

97 Der Begriff „Einwanderer aus nicht westlichen Ländern und ihre Nachkommen“ wurde auf der Grundlage einer Kombination aus Staatsangehörigkeit, Geburtsland und Staatsangehörigkeit/Geburtsland der Eltern definiert, wobei zwischen „westlicher“ und „nicht westlicher“ Herkunft unterschieden wurde. Das dänische Statistikamt (Danmarks Statistik) definierte „westliche Länder“ als EU-Mitgliedstaaten, Andorra, Australien, Kanada, Island, Liechtenstein, Monaco, Neuseeland, Norwegen, San Marino, die Schweiz, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten und den Staat Vatikanstadt. Alle anderen Länder wurden als „nicht westliche Länder“ bezeichnet.

98 Siehe Fußnote 85, Rn. 100 bis 104.

Beruf aus den vier von der Richtlinie erfassten Gründen (Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung) betrafen.

Wichtige Erkenntnisse

- Der Schutz der Richtlinie gilt unabhängig davon, in welcher rechtlichen Form die Tätigkeit erbracht wird.
- Der Anwendungsbereich der Richtlinie erstreckt sich auf Bedienstete, die nicht unbefristet eingestellt sind, wie z. B. Bedienstete in der Probezeit.
- Die Richtlinie verbietet die mittelbare Diskriminierung durch Assoziierung aufgrund einer Behinderung.

5.1. Sachlicher und persönlicher Anwendungsbereich der Richtlinie

In mehreren Urteilen wurde der Anwendungsbereich der Richtlinie präzisiert.

Der EuGH bestätigte[99] in der Rechtssache Zetschek, dass die in der Richtlinie aufgeführten Gründe abschließend sind und dass die Richtlinie Fälle einer mutmaßlichen Diskriminierung zwischen Berufsgruppen nicht erfasst[100].

In der Rechtssache TP (Videoredakteur beim öffentlich-rechtlichen Fernsehen) kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass der Schutz der Richtlinie **unabhängig davon gilt, in welcher rechtlichen Form die Tätigkeit erbracht wird**[101]. Die Rechtssache betraf die Ablehnung des Abschlusses oder der Verlängerung eines Werkvertrags aufgrund der sexuellen Ausrichtung des Dienstleistungserbringers. Es war zu prüfen, ob die Fallgestaltung unter den Schutz der Richtlinie fällt oder ob die Tätigkeit als bloße Lieferung von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen anzusehen ist. Aus dem Urteil geht hervor, dass der Begriff „Bedingungen … für den Zugang zu unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit“[102] und der Begriff „Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich Entlassungsbedingungen und Arbeitsentgelt“[103] **weit auszulegen sind** und „für **jede** Form [des Zugangs zu] einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit gelten, egal auf welcher Rechtsgrundlage sie ausgeübt wird“. Darüber hinaus kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass „eine unfreiwillige Beendigung der Erwerbstätigkeit eines Selbständigen … einer Entlassung eines Arbeitnehmers gleichgestellt werden kann“.

In den Rechtssachen HK/Danmark und HK/Privat hatte der Gerichtshof bereits den weiten sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie klargestellt, wonach sich dieser auf die Satzung einer Arbeitnehmerorganisation erstreckt, wenn diese Satzung eine

---

99 Im Einklang mit der früheren Rechtsprechung des EuGH, z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 21. Mai 2015, SCMD, C-262/14, EU:C:2015:336.

100 Urteil des Gerichtshofs vom 17. Oktober 2024, Rechtssache C-349/23, Zetschek, ECLI:EU:C:2024:889.

101 Urteil des Gerichtshofs vom 12. Januar 2023, Rechtssache C-356/21, TP (Videoredakteur beim öffentlich-rechtlichen Fernsehen), ECLI:EU:C:2023:9.

102 Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

103 Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

Altersgrenze für die Stelle des „Sektorvorsitzenden“, **eines gewählten Amtes** in dieser Organisation, festlegt[104].

Das Urteil in der Rechtssache Ca Na Negreta[105] gibt Aufschluss über den Begriff der **Entlassung**. Die Rechtssache betraf eine nationale Regelung, wonach die Entlassung eines Arbeitnehmers zulässig ist, sobald ihm wegen einer eingetretenen Behinderung die Eignung für seinen Arbeitsplatz förmlich abgesprochen wurde, ohne dass sein Arbeitgeber verpflichtet ist, zuvor angemessene Vorkehrungen zu treffen oder von ihm bereits getroffene angemessene Vorkehrungen beizubehalten. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Tatsache, dass der betreffende Arbeitnehmer die Anerkennung der dauerhaften vollständigen Berufsunfähigkeit beantragt hat, nicht bedeutet, dass er der Beendigung des Arbeitsverhältnisses zugestimmt hätte, auch wenn er wusste, dass die nationale Regelung dem Arbeitgeber das Recht einräumt, den Arbeitsvertrag im Anschluss an die Anerkennung zu beenden. Dementsprechend **ist eine solche Beendigung als „Entlassung“ im Sinne der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf anzusehen**.

Ein weiteres wichtiges Urteil, die Rechtssache HR Rail, betraf die Entlassung eines Bediensteten in der Probezeit, der aufgrund einer Behinderung nicht in der Lage war, seine Tätigkeit auszuüben. Der EuGH stellte klar, dass **sich der Anwendungsbereich der Richtlinie auf Bedienstete erstreckt, die nicht auf Dauer eingestellt werden, wie z. B. Arbeitnehmer**, die im Rahmen ihrer Einstellung eine Probezeit absolvieren[106].

In der Rechtssache Bervidi befasste sich der Gerichtshof mit der Situation eines Arbeitnehmers, der seinen Arbeitgeber um eine Änderung seiner Arbeitszeit bat, **damit er sich um sein Kind mit schweren Behinderungen kümmern konnte**. Der Arbeitgeber erklärte sich lediglich bereit, vorläufige Vorkehrungen zu gewähren, wobei er darauf hinwies, dass nicht der Arbeitnehmer selbst eine Behinderung hatte[107]. Während in der früheren Rechtsprechung bereits festgestellt worden war, dass nach der Richtlinie eine **unmittelbare** Diskriminierung durch Assoziierung[108] verboten ist, stellte der Gerichtshof in der Rechtssache Bervidi klar, dass das Verbot der **mittelbaren** Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auch für einen Arbeitnehmer gilt, dem die angemessenen Vorkehrungen zugutekommen.

5.2. Religion und Weltanschauung – Bekundung politischer, philosophischer oder religiöser Überzeugungen am Arbeitsplatz

Mit der Veröffentlichung der Urteile in den Rechtssachen Achbita[109] und Bougnaoui und ADDH[110], die das Tragen von Kopftüchern am Arbeitsplatz betreffen, hat der

---

104 Urteil des Gerichtshofs vom 2. Juni 2022, Rechtssache C-587/20, HK/Danmark und HK/Privat, ECLI:EU:C:2022:419.

105 Urteil des Gerichtshofs vom 18. Januar 2024, Rechtssache C-631/22, Ca Na Negreta, ECLI:EU:C:2024:53.

106 Urteil des Gerichtshofs vom 10. Februar 2022, Rechtssache C-485/20, HR Rail, ECLI:EU:C:2022:85.

107 Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2025, Rechtssache C-38/24, Bervidi, ECLI:EU:C:2025:690.

108 Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juli 2008, Rechtssache C-303/06, Coleman, ECLI:EU:C:2008:415.

109 Urteil des Gerichtshofs vom 14. März 2017, Rechtssache C-157/15, Achbita, ECLI:EU:C:2017:203.

110 Urteil des Gerichtshofs vom 14. März 2017, Rechtssache C-188/15, Bougnaoui und ADDH, ECLI:EU:C:2017:204.

EuGH seine Rechtsprechung zum Tragen politischer, philosophischer oder religiöser Zeichen am Arbeitsplatz weiter ausgedehnt. Der Gerichtshof erkennt weiterhin das Recht der Arbeitgeber an, Neutralitätsregeln zu erlassen, die das Tragen jeglicher Zeichen religiöser, philosophischer und politischer Weltanschauungen am Arbeitsplatz verbieten, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

In den nachstehenden Urteilen wurde klargestellt, dass der **Grund „Religion oder Weltanschauung“** strikt auf religiöse, philosophische oder spirituelle Überzeugungen beschränkt ist, wodurch er sich von dem Begriff der politischen oder sonstigen Anschauung unterscheidet (Rechtssache WABE[111]). Es wurde auch klargestellt, dass weder politische oder gewerkschaftliche Überzeugungen noch künstlerische, sportliche, ästhetische oder sonstige Überzeugungen oder Präferenzen darunter fallen (Rechtssache S.C.R.L.[112]).

In der Rechtssache WABE stellte der Gerichtshof klar, dass das Verbot des Tragens jeder sichtbaren Ausdrucksform politischer, weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen durch das Bedürfnis des Arbeitgebers gerechtfertigt sein kann, gegenüber den Kunden ein Bild der Neutralität zu vermitteln oder soziale Konflikte zu vermeiden. Es muss jedoch allgemein und unterschiedslos angewandt werden und sich darauf beschränken, was unbedingt erforderlich ist. Der Gerichtshof wies darauf hin, dass es von Bedeutung ist, dem jeweiligen Kontext der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, da diese „im Rahmen des notwendigen Ausgleichs der verschiedenen in Rede stehenden Rechte und Interessen [über] einen Wertungsspielraum [verfügen], um ein gerechtes Gleichgewicht … zu gewährleisten“.

In diesem Sinne entschied der EuGH auch in der Rechtssache S.C.R.L., dass eine unternehmensinterne Regelung, die das Tragen sichtbarer Zeichen politischer, weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen am Arbeitsplatz verbietet, keine unmittelbare Diskriminierung „wegen der Religion oder der Weltanschauung“ darstellt, da sie unterschiedslos für jede Bekundung solcher Überzeugungen gilt und alle Arbeitnehmer des Unternehmens gleichbehandelt, indem ihnen allgemein und undifferenziert u. a. vorgeschrieben wird, sich neutral zu kleiden, was das Tragen solcher Zeichen ausschließt. Eine Ungleichbehandlung stellt keine mittelbare Diskriminierung dar, wenn sie durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt ist und wenn die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind. **Der bloße Wille eines Arbeitgebers, eine Neutralitätspolitik zu betreiben – auch wenn er an sich ein rechtmäßiges Ziel darstellt –, reicht für sich genommen nicht aus, um eine mittelbare Ungleichbehandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung sachlich zu rechtfertigen**, da eine sachliche Rechtfertigung nur bei Vorliegen eines wirklichen Bedürfnisses des Arbeitgebers festgestellt werden kann, das er nachzuweisen hat.

Der Fall Commune d’Ans war der erste, der sich mit der Frage der religiösen Neutralität **im öffentlichen Sektor im Zusammenhang mit einer Tätigkeit im Back-Office-Bereich** befasste[113]. Der Gerichtshof stellte fest, dass eine Politik der

[111] Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juli 2021, verbundene Rechtssachen C-804/18 und C-341/19, WABE, ECLI:EU:C:2021:594.

[112] Urteil des Gerichtshofs vom 13. Oktober 2022, Rechtssache C-344/20, S.C.R.L, ECLI:EU:C:2022:774.

[113] Urteil des Gerichtshofs vom 28. November 2023, Rechtssache C-148/22, OP/Commune d’Ans, ECLI:EU:C:2023:924.

strikten Neutralität, die eine öffentliche Verwaltung ihren Bediensteten auferlegt, durchaus als durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt angesehen werden kann. Eine solche Regel ist nicht diskriminierend, wenn sie allgemein und unterschiedslos auf das gesamte Personal dieser Verwaltung angewandt wird und unter Berücksichtigung der verschiedenen betroffenen Rechte und Belange auf das absolut Notwendige beschränkt ist. **Der Umstand, dass die Regelung hauptsächlich Frauen betrifft, wurde nicht geprüft, da der Gerichtshof diese Frage für unzulässig erklärte.**

In der Rechtssache Katholische Schwangerschaftsberatung[114], entschied der EuGH, dass ein angemessener Ausgleich sichergestellt werden sollte zwischen einerseits dem Interesse eines Arbeitgebers, dessen Ethos auf religiösen Grundsätzen beruht, dass sein Ethos und Recht auf Autonomie nicht infrage gestellt werden, und andererseits dem Recht der Arbeitnehmer, nicht wegen ihrer Religion diskriminiert zu werden. Das Unionsrecht räumt jedem Mitgliedstaat einen Ermessensspielraum ein, wenn es darum geht, dieses Gleichgewichts sicherzustellen.

In der jüngsten Rechtssache Ministero della Difesa[115] stellte der Gerichtshof fest, dass ein Offizier mit seiner Weigerung, sich der vom Verteidigungsministerium auferlegten Pflichtimpfung für Militärpersonal zu unterziehen, keine eigenen Überzeugungen geltend machen, sondern die von den italienischen Behörden im Bereich der öffentlichen Gesundheit getroffenen Entscheidungen als solche beanstanden wollte. Somit fallen die Gründe für diese Weigerung nicht unter den Begriff „Weltanschauung“, sondern stellen Meinungen dar, die nicht von der Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich der Beschäftigung erfasst werden.

5.3. Behinderung und der Begriff der angemessenen Vorkehrungen

Während der Konsultationen für den Bericht wiesen Equinet und Organisationen der Zivilgesellschaft auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Verpflichtung hin, angemessene Vorkehrungen für den Bereich Beschäftigung zu treffen. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof hilfreiche Klarstellungen vorgenommen.

In der Rechtssache Komisia za zashtita ot diskriminatsia[116] kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass eine **individuelle Bewertung** durchgeführt werden sollte, um festzustellen, ob ein blinder Schöffe seine Arbeit nach dem Ergreifen angemessener Vorkehrungen verrichten kann.

In der Rechtssache HR Rail[117] kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass einem Bediensteten während der Probezeit angemessene Vorkehrungen hätten angeboten werden müssen, z. B. durch den **Einsatz auf einer anderen Stelle**, für die er die notwendige **Kompetenz, Fähigkeit und Verfügbarkeit** aufweist, es sei denn, der

[114] Urteil des Gerichtshofs vom 17. März 2026, Rechtssache C-258/24, Katholische Schwangerschaftsberatung, ECLI:EU:C:2026:211.

[115] Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2026, Rechtssache C-522/24, Ministero della Difesa, ECLI:EU:C:2026:498.

[116] Urteil des Gerichtshofs vom 21. Oktober 2021, Rechtssache C-824/19, Komisia za zashtita ot diskriminatsia, ECLI:EU:C:2021:862.

[117] Urteil des Gerichtshofs vom 10. Februar 2022, Rechtssache C-485/20, HR Rail, ECLI:EU:C:2022:85.

Arbeitgeber würde durch diese Maßnahme unverhältnismäßig belastet. Dies wurde im Fall Ca Na Negreta[118] bestätigt.

Weitere Beispiele führte der Gerichtshof in der Rechtssache Tartu Vangla an, in der ein Strafvollzugsbeamter mit Hörschwäche auf der Grundlage einer nationalen Verordnung entlassen wurde, mit der die Beschäftigung von Personen verboten wird, deren Hörvermögen die Mindesthörschwellen nicht erreicht. In dieser Rechtssache betonte der Gerichtshof, dass Maßnahmen wie die Verwendung eines **Hörgeräts, die Befreiung von bestimmten Aufgaben oder die Verwendung auf einer Stelle, die kein Hörvermögen erfordert, geprüft werden müssen**.

Bezeichnenderweise wird in diesen Urteilen des EuGH zunehmend auf die Charta der Grundrechte und das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Bezug genommen[119]. Damit wird bestätigt, dass die Bestimmungen der Richtlinie so weit wie möglich in Einklang mit dem Übereinkommen auszulegen sind[120].

5.4. Alter

Die meisten Urteile des EuGH im Zusammenhang mit der Richtlinie betreffen nach wie vor altersbedingte Ungleichbehandlungen. In einer Reihe nationaler Rechtsvorschriften sind Altersgrenzen für den Zugang zu bestimmten Berufen festgelegt. In diesen Rechtssachen ist die zentrale Frage, ob die Altersgrenze gemäß Artikel 6 der Richtlinie (Gerechtfertigte Ungleichbehandlung wegen des Alters) als verhältnismäßige Maßnahme zur Erreichung eines rechtmäßigen Ziels der Beschäftigung oder des Arbeitsmarktes gerechtfertigt werden kann[121].

In der Rechtssache Ministero della Giustizia prüfte der Gerichtshof eine nationale Regelung, mit der eine **Altersgrenze von 50 Jahren für den Zugang zum Notarberuf** festgelegt wird[122], und untersuchte eingehend, ob die betreffende nationale Regelung mit anderen Rechtsvorschriften vereinbar ist.

Ein weiteres Beispiel in der Rechtssache Ministero dell'Interno betraf eine nationale Regelung, mit der **für die Einstellung von Polizeikommissaren eine Höchstaltersgrenze von 30 Jahren** festgelegt wird[123]. Der Gerichtshof betonte, dass eine solche Regelung nicht im Einklang mit der Richtlinie stünde, wenn die von den Polizeikommissaren tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben keine besonderen körperlichen Fähigkeiten erforderten. Wenn besondere körperliche Fähigkeiten

---

118 Urteil des Gerichtshofs vom 18. Januar 2024, Rechtssache C-631/22, Ca Na Negreta, ECLI:EU:C:2024:53.

119 Mit dem Beschluss 2010/48/EG des Rates vom 26. November 2009 im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt.

120 Urteil des Gerichtshofs vom 18. Januar 2024, Rechtssache C-631/22, Ca Na Negreta, ECLI:EU:C:2024:53, Rn. 41.

121 Urteil des Gerichtshofs vom 17. Oktober 2024, Rechtssache C-408/23, Anwaltsnotarin, ECLI:EU:C:2024:901, betreffend eine Höchstaltersgrenze von 60 Jahren für die erstmalige Bestellung zum Anwaltsnotar.

122 Urteil des Gerichtshofs vom 3. Juni 2021, Rechtssache C-914/19, Ministero della Giustizia, ECLI:EU:C:2021:430.

123 Urteil des Gerichtshofs vom 17. November 2022, Rechtssache C-304/21, Ministero dell'Interno, ECLI:EU:C:2022:897.

erforderlich sind, müsste die Altersgrenze auf ihre mögliche Unverhältnismäßigkeit hin überprüft werden; im vorliegenden Fall könnte die Prüfung der physischen Leistungsfähigkeit im Rahmen des Auswahlverfahrens eine angemessene und weniger einschränkende Maßnahme sein.

Im Zusammenhang mit einer anderen altersbezogenen Fragestellung prüfte der EuGH eine nationale Regelung, nach der Beschäftigte des öffentlichen Sektors, die die Voraussetzungen für den Anspruch auf Bezug einer vollen Altersrente erfüllen, bis zur Beendigung ihres Vertrags in eine **Arbeitskräftereserve** versetzt werden. Dies hatte für die betroffenen Arbeitnehmer negative wirtschaftliche Folgen (z. B. Herabsetzung ihres Arbeitsentgelts, Verlust ihrer Aufstiegschancen und Verlust der Entlassungsentschädigung)[124]. Der Gerichtshof befand, dass die Richtlinie einer solchen nationalen Regelung nicht entgegensteht, sofern die Voraussetzungen des Artikels 6 erfüllt sind. Er verwies darauf, dass **die im Kontext einer schweren Wirtschaftskrise getroffenen Maßnahmen darauf abgezielt haben, Arbeitsplätze zu erhalten und eine ausgewogene Altersstruktur in der Belegschaft zu erreichen**.

In der Rechtssache AP Assistenzprofis schließlich hatte der EuGH eine Abwägung der gegensätzlichen Interessen aufgrund von Alter und Behinderung vorzunehmen[125]. Eine 28-jährige Person mit Behinderungen, die zu ihrer Unterstützung in allen Lebensbereichen des Alltags eine persönliche Assistentin suchte, beschränkte die Auswahl auf Bewerberinnen zwischen 18 und 30 Jahren. Der Gerichtshof entschied, dass die nationalen Rechtsvorschriften den individuellen Wünschen von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen können, wenn eine solche Maßnahme zum Schutz ihrer Rechte und Freiheiten erforderlich ist. Es wies darauf hin, dass die Anforderung einer bestimmten Altersgruppe die Achtung des Rechts auf Selbstbestimmung des Menschen mit Behinderungen fördert und es vernünftigerweise zu erwarten ist, dass jemand, der derselben Altersgruppe wie der Mensch mit Behinderung angehört, sich leichter in dessen persönliches und soziales Umfeld einfügt.

5.5. Sexuelle Ausrichtung

In der bereits erwähnten Rechtssache TP (Videoredakteur beim öffentlich-rechtlichen Fernsehen) (siehe 5.1.) stellte der Gerichtshof fest, dass die Vertragsfreiheit in einer demokratischen Gesellschaft nicht schrankenlos ist, sondern im Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Funktion gesehen werden muss[126]. Wenn man zuließe, dass die Vertragsfreiheit es erlaubt, den Abschluss eines Vertrags mit einer Person wegen ihrer sexuellen Ausrichtung abzulehnen, liefe dies darauf hinaus, der Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen.

---

[124] Urteil des Gerichtshofs vom 15. April 2021, Rechtssache C-511/19, Olympiako Athlitiko Kentro Athinon, ECLI:EU:C:2021:274.

[125] Urteil des Gerichtshofs vom 7. Dezember 2023, Rechtssache C-518/22, AP Assistenzprofis, ECLI:EU:C:2023:956.

[126] Auch im Einklang unter anderem mit dem Urteil des Gerichtshofs vom 22. Januar 2013, Sky Österreich, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28.

6. ANWENDUNG DER RICHTLINIEN ALS REAKTION AUF STRUKTURELLE DISKRIMINIERUNG

Ungleichheiten sind nicht einfach die Summe individueller Erfahrungen von Missachtung oder Hindernissen, wie sie bei der Wohnungssuche, der Arbeitsplatzsuche, am Arbeitsplatz oder beim Zugang zur Bildung auftreten.

In der Strategie zur Bekämpfung von Rassismus 2026-2030 wird beispielsweise darauf hingewiesen, dass sich Rassismus, der im Laufe des Lebens erlebt wird, ansammelt und strukturelle Hindernisse bildet („struktureller Rassismus“). Diese Hindernisse können zu struktureller Diskriminierung führen. Die Auswirkungen struktureller Hindernisse können schädlicher sein als isolierte Fälle von rassistischer Diskriminierung, da durch sie der Zugang zu Chancengleichheit verwehrt wird und sie über Generationen hinweg fortbestehen können[127].

In ihren Antworten an die Kommission vertraten fast alle befragten Gleichbehandlungsstellen und alle Organisationen der Zivilgesellschaft die Auffassung, dass strukturelle Diskriminierung von den Behörden, dem privaten Sektor oder der Gesellschaft insgesamt noch nicht in angemessener Weise verstanden und angegangen wird.

Gleichbehandlungsstellen und Organisationen der Zivilgesellschaft berichteten, dass strukturelle Diskriminierung vor allem Menschen, die einer ethnischen Minderheit angehören, und Menschen mit Behinderungen betrifft. Am deutlichsten zeigt sich dies in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Gesundheitsdienste sowie Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. Wie nachstehend dargelegt, ermöglichen einige der Rechtsinstrumente der Richtlinien die Bekämpfung struktureller Diskriminierung.

Wichtige Erkenntnisse

- Den Mitgliedstaaten stehen die wichtigsten Rechtsinstrumente zur Bekämpfung struktureller Diskriminierung (z. B. positive Maßnahmen und das Verbot der mittelbaren Diskriminierung) im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften zur Verfügung.

- In den meisten Mitgliedstaaten gibt es mindestens eine Form des kollektiven Rechtsschutzes. Dabei handelt es sich jedoch um eine der am wenigsten umgesetzten Maßnahmen zur Durchsetzung des Nichtdiskriminierungsrechts der EU.

6.1. Die Bedeutung des Verbots der „mittelbaren Diskriminierung“ bei der Bekämpfung der strukturellen Diskriminierung

Der bestehende Rechtsrahmen der EU bietet Rechtsinstrumente, mit denen gegen strukturelle Diskriminierung vorgegangen werden kann, auch wenn dieser Begriff in

[127] Die strukturellen Ungleichheiten in der Bildung veranschaulichen diese Problematik sehr gut. So ist beispielsweise die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen, die einer ethnischen Minderheit angehören, in der Schule segregiert werden oder die Schule vorzeitig verlassen, deutlich höher. Nur 32 % der Roma oder Fahrenden, die an der Erhebung der FRA teilgenommen haben, verfügten mindestens über eine abgeschlossene Sekundarstufe II, verglichen mit 84 % der Gesamtbevölkerung in der EU im Jahr 2024. Siehe FRA, Rights of Roma and Travellers in 13 European countries – Perspectives from the Roma survey 2024, S. 42.

den Richtlinien nicht ausdrücklich verwendet wird. Insbesondere ist in beiden Richtlinien die mittelbare Diskriminierung verboten.

Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren bestimmte geschützte Personen gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können[128].

Derzeit wird der Begriff „strukturelle Diskriminierung" in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich verwendet. Es ist wichtig anzumerken, dass mehr als ein Drittel der Mitgliedstaaten dies als eine der größten Schwierigkeiten bei der Behebung des Problems ansieht. Auch von den Befragten der Gleichbehandlungsstellen und Organisationen der Zivilgesellschaft wird dies bestätigt.

Gleichzeitig erkennen die meisten Mitgliedstaaten an, dass das Verbot der mittelbaren Diskriminierung und das Ergreifen positiver Maßnahmen (siehe 3.7.) dazu beitragen können, strukturelle Diskriminierung zu bekämpfen.

Textfeld 5: Beispiele für Fälle struktureller Diskriminierung in den Mitgliedstaaten

- Der Oberste Gerichtshof der Slowakischen Republik befasste sich im Jahr 2023 in einem Urteil mit der Frage der systematischen Segregation von Roma-Kindern im Bildungssystem. Obwohl das Gericht nicht ausdrücklich auf die strukturelle Diskriminierung einging, stellte es die kumulative Benachteiligung von Roma-Kindern fest und bestätigte die Notwendigkeit proaktiver Maßnahmen[129].

- Der Oberste Gerichtshof der Tschechischen Republik erließ im Jahr 2022 ein Urteil zur Frage der Segregation. Er verurteilte die Segregation als eine Praxis, die nicht gerechtfertigt werden kann, da sie von Natur aus gegen die Menschenwürde verstößt[130].

6.2. Weitere Rechtsinstrumente zur Beseitigung struktureller Hindernisse

Neben positiven Maßnahmen und dem Verbot der mittelbaren Diskriminierung haben die Gleichbehandlungsstellen und die Mitgliedstaaten die Popularklage[131] und die Gleichstellungspflichten[132] als wirksame Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der strukturellen Diskriminierung eingestuft.

---

128 Siehe z. B. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

129 Oberster Gerichtshof der Slowakischen Republik, 6Cdo/14/2023.

130 Oberstes Gericht der Tschechischen Republik, Urteil vom 5. Mai 2022, 25 Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

131 Wenn eine Organisation in ihrem eigenen Namen im öffentlichen Interesse handelt, ohne ein konkretes Opfer zu unterstützen oder zu vertreten. Siehe Fußnote 27, S. 126.

132 Zu den Gleichstellungspflichten gehören Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung, institutionelle Verpflichtungen zur Förderung der Gleichstellung und Anforderungen zur durchgängigen Berücksichtigung für Behörden und/oder private Einrichtungen. Siehe Equinet, Crowley, N. (2016), „Making Europe more equal: A legal duty?", S. 9, Making Europe more Equal: A Legal Duty?.

Popularklagen und Sammelklagen[133] sind zwei Formen des kollektiven Rechtsschutzes. Mit diesen Klagemöglichkeiten wird die Abhängigkeit von individuellen Rechtsbehelfen verringert und dem strukturellen Charakter der Diskriminierung Rechnung getragen[134].

Nach den Richtlinien sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, kollektiven Rechtsschutz für Diskriminierungsopfer vorzusehen[135]. Derzeit gibt es in den Rechtsvorschriften von 20 Mitgliedstaaten eine der beiden Formen des kollektiven Rechtsschutzes in Diskriminierungsfällen.

Allerdings sind Sammelklagen manchmal auf bestimmte Rechtsgebiete beschränkt, es kann die Mitgliedschaft in einer bestimmten Organisation erforderlich sein oder es können Klagen von Verbänden oder Gewerkschaften ausgeschlossen sein[136]. Ebenso ist die Popularklage zwar in den Rechtsordnungen von 14 Mitgliedstaaten vorgesehen, aber mindestens fünf nutzen den Rahmen in der Praxis entweder gar nicht oder nur selten[137]. Folglich ist bei den kollektiven Rechtsschutzmaßnahmen das Potenzial zur Bekämpfung von Diskriminierungen noch nicht voll ausgeschöpft.

Vor diesem Hintergrund sind die Mitgliedstaaten nach den neuen Standards für Gleichbehandlungsstellen verpflichtet, den Gleichbehandlungsstellen das Recht einzuräumen, in Gerichtsverfahren tätig zu werden[138]. Die Mitgliedstaaten können dieser Verpflichtung unter anderem dadurch nachkommen, dass sie den Gleichbehandlungsstellen die Möglichkeit einräumen, zur Unterstützung oder im Namen mehrerer Opfer tätig zu werden oder in eigenem Namen Gerichtsverfahren einzuleiten, um das öffentliche Interesse zu schützen.

Als weiteres Instrument neben den kollektiven Maßnahmen nannten die befragten Gleichbehandlungsstellen auch die Gleichstellungspflichten des öffentlichen Sektors. Gleichstellungspflichten gibt es in 23 Mitgliedstaaten, aber oft fehlt es an sinnvollen Mechanismen zur Umsetzung, an Rechenschaftspflichten und an Möglichkeiten zur Durchsetzung, zudem sind die Gleichstellungspflichten den Verwaltungen häufig unbekannt. Die 13 Mitgliedstaaten, die berichteten, dass sie Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Gleichstellungspflichten haben, stimmten diesen Schlussfolgerungen weitgehend zu.

---

133 Wenn Kläger im Namen einer nicht näher bestimmten Gruppe von Klägern oder im Namen von mehreren namentlich genannten Klägern handeln, die mehrere Klagen einreichen. Siehe Fußnote 27, S. 126.

134 Equinet, Tudisco, V. und Lantschner, E. (2022), „Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies“, S. 24, Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies – Equinet.

135 Siehe Artikel 7 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 9 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

136 In Schweden beispielsweise sind Sammelklagen im Bereich des Arbeitsrechts gesetzlich nicht zulässig. In Rumänien können Verbände, Organisationen oder Gewerkschaften keine Sammelklagen einreichen. Siehe Fußnote 27, S. 126.

137 Siehe Fußnote 33, S. 32.

138 Siehe Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2024/1499 des Rates.

Schlussfolgerungen

Die Mitgliedstaaten müssen

– die Durchsetzung der Richtlinien weiter verbessern, auch in Fällen struktureller Diskriminierung.

Die Mitgliedstaaten sollten

– die Inanspruchnahme kollektiven Rechtsschutzes in Diskriminierungsfällen erleichtern.

7. ANWENDUNG DER RICHTLINIEN ALS REAKTION AUF ALGORITHMISCHE DISKRIMINIERUNG

Durch die Digitalisierung wird die Situation von Gemeinschaften, die strukturellen Ungleichheiten ausgesetzt sind, noch komplexer.

Der Mensch bestimmt die Ziele der automatisierten Systeme, einschließlich der Algorithmen und KI-Systeme, nach denen diese Systeme die von Menschen oder Maschinen gesammelten Daten während des Betriebs nutzen. Infolgedessen können Algorithmen und KI-Systeme menschliche Vorurteile, Stereotypen, Normen und Gepflogenheiten bei der Programmierung, der Datenverarbeitung und bei der Interaktion zwischen Mensch und Anwendung einbeziehen[139]. Es hat sich gezeigt, dass dies manchmal zu Problemen führt, die sich negativ auf die Menschen vor Ort und in den durch das Nichtdiskriminierungsrecht geschützten Bereichen auswirken.

Zum Beispiel führte die Unterrepräsentation von Personen, die einer bestimmten ethnischen Minderheit angehören, dazu, dass die Gesichtserkennungssoftware in einem Fotoautomaten Personen mit dunklerer Hautfarbe bei der Aufnahme biometrischer Bilder nicht erkannt hat[140]. In anderen Bereichen empfahlen künstliche Intelligenz oder automatisierte Systeme Maßnahmen, die bestimmte Personengruppen auf der Grundlage von Näherungswerten[141] für geschützte Merkmale unverhältnismäßig stark betrafen. So könnten etwa Postleitzahlen als Näherungswerte für die ethnische Herkunft oder die sexuelle Ausrichtung und Vornamen als Näherungswerte für das Alter verwendet werden[142].

Durch die Rassismusbekämpfungsrichtlinie und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf wird ein allgemeiner Rahmen für die Bekämpfung von Diskriminierung geschaffen. Dies gilt unabhängig davon, mit welchen Mitteln die Diskriminierung erfolgt. Wie im Folgenden dargelegt, gelten die Richtlinien für

---

139 Bartoletti, I., Xenidis, R., „*Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination*“, Europarat, 2023, S. 15.

140 Siehe Wulf J., „Automatisierte Entscheidungssysteme und Diskriminierung: Ursachen verstehen, Fälle erkennen, Betroffene unterstützen“, AlgorithmWatch, 2022, S. 8.

141 Der Begriff „Näherungswert“ bezieht sich auf ein Merkmal, das einem geschützten Merkmal entspricht und dessen Verwendung in einem Entscheidungsverfahren zu einer mittelbaren Diskriminierung führen kann. Siehe A. Datta, M. Fredrikson, G. Ko, P. Mardziel und Sen, S., „Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems“, https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

142 Siehe Fußnote 139.

Situationen, in denen Diskriminierung durch den Einsatz automatisierter und künstlicher Systeme erfolgt (algorithmische Diskriminierung).

Algorithmus- und KI-gestützte Entscheidungen werden in großem Maßstab und mit hoher Geschwindigkeit getroffen, während potenzielle Verzerrungen und Ursachen ungünstiger Ergebnisse in Bezug auf geschützte Gruppen möglicherweise schwer zu erkennen sind. In ihren Antworten an die Kommission vertraten fast alle befragten Gleichbehandlungsstellen und alle Organisationen der Zivilgesellschaft die Auffassung, dass algorithmische Diskriminierung von den Behörden, dem privaten Sektor oder der Gesellschaft insgesamt noch nicht in angemessener Weise verstanden und angegangen wird.

Gleichbehandlungsstellen und Organisationen der Zivilgesellschaft berichteten, dass in erster Linie Menschen, die einer ethnischen Minderheit angehören, und Menschen mit Behinderungen Opfer algorithmischer Diskriminierung sind, was sich am deutlichsten in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Gesundheitsdienste und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen zeigt.

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Begriffe und Schutzmaßnahmen im Rahmen des Nichtdiskriminierungsrechts der EU dargelegt, die für die Bekämpfung algorithmischer Diskriminierung von Bedeutung sind. Darüber hinaus werden in dem Bericht weitere Instrumente überprüft, mit denen potenziell diskriminierende Auswirkungen von Algorithmen und KI-Systemen verhindert und abgemildert werden sollen. Außerdem werden der geltende Rechtsrahmen und die Verfahren in den Mitgliedstaaten sowie bewährte Verfahren vorgestellt.

Wichtige Erkenntnisse

– Die meisten Mitgliedstaaten haben nur wenig praktische Erfahrung mit der Anwendung des Nichtdiskriminierungsrechts auf Fälle algorithmischer Diskriminierung.

– Gemäß den Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen müssen Gleichbehandlungsstellen über angemessene personelle und technische Ressourcen verfügen, um KI und automatisierte Systeme zu nutzen und sicherzustellen, dass sie die Nichtdiskriminierungsvorschriften einhalten.

7.1. Rechtsrahmen

Sowohl die Rassismusbekämpfungsrichtlinie als auch die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf gelten für die Diskriminierung, die sich aus dem Einsatz von KI im Rahmen ihrer jeweiligen persönlichen und sachlichen Anwendungsbereiche ergibt.

Durch das Verbot der unmittelbaren Diskriminierung wird verhindert, dass Algorithmen geschützte Merkmale nutzen, um Personen auf eine Weise zu behandeln, die in vergleichbaren Situationen zu weniger günstigen Ergebnissen führt. Das Verbot der mittelbaren Diskriminierung betrifft die nachteiligen Auswirkungen vermeintlich neutraler Praktiken, wie die Heranziehung von Näherungswerten für geschützte Merkmale.

Ferner müssen die Mitgliedstaaten geeignete Rechtsschutzmechanismen einrichten[143]. Sie sind verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Verbände und Organisationen Diskriminierungsopfer unterstützen oder in ihrem Namen tätig werden können. Diese spezialisierte Unterstützung kann bei der Suche nach Rechtsbehelfen in einem hochkomplexen, technischen und algorithmischen Umfeld von entscheidender Bedeutung sein. Überdies wird durch den Grundsatz der Beweislastumkehr die Bewältigung von Herausforderungen bei der Beschaffung von Beweisen erleichtert.

Indem dafür Sorge getragen wird, dass gegen mögliche Verstöße vorgegangen werden kann, trägt das Nichtdiskriminierungsrecht der EU zur Entwicklung vertrauenswürdiger KI-Systeme bei.

Zudem muss im Rahmen von KI-Ökosystemen sichergestellt werden, dass sie über hochwertige Datensätze verfügen und die Systeme für alle, auch für Menschen mit Behinderungen, hinreichend transparent, barrierefrei und erklärbar sind und dass eine klare Rechenschaftspflicht für ihre Funktionsweise besteht. Dies ist wichtig für den gesamten Lebenszyklus von KI-Systemen oder automatisierten Systemen, von der Entwicklung bis zur Einführung.

Um dies zu erreichen, hat die EU im Juli 2024 die Verordnung (EU) 2024/1689 (Verordnung über künstliche Intelligenz)[144] angenommen. Diese Verordnung gilt ab dem 2. August 2026[145]. Einige Bestimmungen gelten bereits seit dem 2. Februar 2025 oder dem 2. August 2025. Darüber hinaus werden nach den Änderungen der Digital-Omnibus-Verordnung zur KI bestimmte Kapitel erst später gelten. Dies gilt für Vorschriften im Zusammenhang mit Hochrisiko-KI-Systemen[146]. Die Verordnung über künstliche Intelligenz gilt in Verbindung mit den Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung.

Die Verordnung über künstliche Intelligenz zielt darauf ab, Innovation und vertrauenswürdige KI in der EU zu fördern und gleichzeitig die Risiken anzugehen, die sich aus dem Inverkehrbringen, der Inbetriebnahme und der Verwendung von KI-Systemen für die Gesundheit, die Sicherheit und die Grundrechte, einschließlich des Rechts auf Nichtdiskriminierung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, ergeben. Im Rahmen der Verordnung wird ein risikobasierter Ansatz verfolgt, bei dem KI-Systeme nach dem Risikoniveau eingestuft werden, das sie für Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte darstellen. Je nach Einstufung des KI-Systems werden verhältnismäßige Verpflichtungen und Anforderungen festgelegt.

In der Verordnung über künstliche Intelligenz wird unterschieden zwischen Systemen, die minimale, begrenzte, hohe oder unannehmbare Risiken bergen.

Bestimmte Praktiken im KI-Bereich wie schädliche Manipulationen, soziale Bewertung und biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung in öffentlich zugänglichen

---

143 Siehe Artikel 7 der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und Artikel 9 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

144 ABl. L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

145 Für Systeme, die in Produkte wie Aufzüge oder Spielzeug integriert sind, gelten die Vorschriften ab dem 2. August 2028.

146 Ab dem 2. Dezember 2027 für die Vorschriften, die unter Anhang III der KI-Verordnung fallen, und ab dem 2. August 2028 für KI-Systeme, die unter Anhang I der KI-Verordnung fallen.

Räumen zu Strafverfolgungszwecken sind verboten, weil sie nicht mit den Werten der EU vereinbar sind[147].

Für Hochrisiko-KI-Systeme gelten strenge Pflichten, bevor sie in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden. Zu diesen Hochrisikosystemen gehören Systeme, die z. B. als Sicherheitskomponenten in kritischen Infrastrukturen, für die Biometrie oder für die Zulassung zu Bildungseinrichtungen verwendet werden sollen[148]. Solche Systeme müssen unter anderem Pflichten in Bezug auf ein solides Risikomanagement, hochwertige Daten, Prüfung und Abschwächung von Verzerrungen, Transparenz und menschliche Aufsicht erfüllen[149].

Systeme mit beschränktem Risiko, die Transparenz in Bezug auf den Einsatz von KI erfordern, müssen bestimmte Transparenzpflichten erfüllen[150]. Zu solchen Systemen gehören Chatbots oder Deepfakes. Die Verordnung über künstliche Intelligenz enthält keine Vorschriften für Systeme, die nur ein geringes oder gar kein Risiko darstellen, wie z. B. Spamfilter.

Die Kommission unterstützt und erleichtert die wirksame Umsetzung der Verordnung über künstliche Intelligenz, unter anderem durch die Annahme von Leitlinien und anderen unterstützenden Instrumenten sowie durch die Koordinierung mit den nationalen Behörden innerhalb des KI-Gremiums.

7.2. Herausforderungen bei der Anwendung der Richtlinien in Fällen algorithmischer Diskriminierung

Die Anwendung der Richtlinien in Fällen algorithmischer Diskriminierung ist mit einigen Herausforderungen verbunden.

Erstens ist die Anwendung der Bestimmungen der Richtlinien in Fällen algorithmischer Diskriminierung komplex. In virtuellen Umgebungen ziehen Einzelpersonen manchmal nicht einmal in Betracht, ihre Rechte auszuüben und Diskriminierung zu melden. Dies liegt daran, dass Einzelpersonen in einem stark zielgerichteten und personalisierten algorithmischen Umfeld möglicherweise nicht erkennen, dass sie diskriminiert werden[151].

Zweitens kann es schwierig sein, festzustellen, ob es sich bei algorithmischer Diskriminierung um eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung handelt[152].

---

147 Siehe Artikel 5 der Verordnung über künstliche Intelligenz.

148 Siehe Artikel 6 der Verordnung über künstliche Intelligenz.

149 Siehe Artikel 8 bis 15 der Verordnung über künstliche Intelligenz.

150 Siehe Artikel 50 der Verordnung über künstliche Intelligenz.

151 Diesbezüglich sind nach Artikel 26 Absatz 11 der Verordnung über künstliche Intelligenz die Betreiber von Hochrisiko-KI-Systemen, die natürliche Personen betreffende Entscheidungen treffen oder bei solchen Entscheidungen Unterstützung leisten, verpflichtet, diese Personen darüber zu informieren, dass sie der Verwendung eines solchen Systems unterliegen. Darüber hinaus wird in Artikel 86 der Verordnung über künstliche Intelligenz Einzelpersonen das Recht eingeräumt, klare und aussagekräftige Erläuterungen zur Rolle des KI-Systems im Entscheidungsprozess und zu den wichtigsten Elementen der getroffenen Entscheidung zu erhalten.

152 Für weitere Einzelheiten siehe Hacker, P. (2018), „Teaching fairness to artificial intelligence – Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law“, *Common Market Law Review*, Bd. 55, Ausgabe 4, 2018, S. 1143, 1151.

Schließlich werden die Herausforderungen bei der Anwendung der Richtlinien in Fällen algorithmischer Diskriminierung noch dadurch verschärft, dass es in den meisten Mitgliedstaaten kaum praktische Erfahrungen und nur wenige Rechtsvorschriften gibt. In ihrer Antwort auf den Fragebogen der Kommission gaben die Mitgliedstaaten an, dass es nahezu keine praktischen Erfahrungen mit der Organisation technischer Tests von algorithmischen Systemen im Hinblick auf Verzerrungen und/oder Diskriminierung gibt. Manchmal ist dies nicht einmal möglich. Folglich gibt es kaum praktische Erfahrungen mit der Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinien in Fällen algorithmischer Diskriminierung.

Wie oben dargelegt, waren die Befragten aus Gleichbehandlungsstellen und Organisationen der Zivilgesellschaft ebenfalls weitgehend der Ansicht, dass algorithmische Diskriminierung von den öffentlichen Verwaltungen, dem privaten Sektor oder der Gesellschaft noch nicht ausreichend anerkannt wird. Die Gleichbehandlungsstellen gaben an, dass dies vor allem auf einen Mangel an Initiativen zur Sensibilisierung, die Neuartigkeit des Phänomens selbst, unzureichende Kenntnisse und digitale Kompetenzen sowie Einschränkungen bei den bestehenden Durchsetzungsmechanismen zurückzuführen ist.

Gleichzeitig wiesen die Organisationen der Zivilgesellschaft auf die Grenzen der öffentlichen Debatte über dieses Thema hin, bei der der Schwerpunkt eher auf den Vorteilen als auf den Risiken liege. Außerdem äußerten sie Bedenken hinsichtlich des Einsatzes algorithmischer Systeme in Bereichen wie Migration, Strafverfolgung und Wohlfahrt[153].

7.3. Bekämpfung algorithmischer Diskriminierung in den Mitgliedstaaten

Von allen Mitgliedstaaten führten nur die Niederlande Fälle algorithmischer Diskriminierung an, mit denen sich entweder ein Gericht[154] oder eine Gleichbehandlungsstelle[155] befasst hatte. Nur in einem Mitgliedstaat (Österreich) gibt es günstige Vorschriften, durch die es Opfern ermöglicht wird, algorithmische Diskriminierung nachzuweisen, oder durch die technische Hürden verringert werden.

153 Der Anwendungsbereich der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf erstreckt sich nicht auf die Bereiche Migration und Strafverfolgung, und in den Anwendungsbereich der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf fällt auch der Bereich Wohlfahrt nicht. In der Verordnung über künstliche Intelligenz werden bestimmte KI-Systeme, die für den Einsatz in den Bereichen Migration, Strafverfolgung, grundlegende private und öffentliche Dienste und Leistungen sowie in einigen anderen sensiblen Bereichen bestimmt sind, als hochriskant eingestuft. Anbieter und Betreiber dieser Hochrisiko-KI-Systeme müssen die Pflichten der Verordnung über künstliche Intelligenz erfüllen, wie in Abschnitt 7.1. dieses Berichts beschrieben.

154 Rechtbank Overijssel, 29. Oktober 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

155 College voor de Rechten van de Mens, Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen | College voor de Rechten van de Mens.

Im Jahr 2025 unterstützte die EU die Annahme des Entwurfs einer Empfehlung des Europarats zu Gleichstellung und künstlicher Intelligenz[156]. Mit der Empfehlung[157] soll sichergestellt werden, dass KI-Systeme die Gleichstellung, einschließlich der Gleichstellung der Geschlechter, fördern und Diskriminierung nicht verstärken. Sie steht im Einklang mit der Verordnung über künstliche Intelligenz und wird durch Maßnahmen und Schutzvorkehrungen umgesetzt, die für KI-Systeme nach dem risikobasierten Ansatz gelten.

Textfeld 6: Leitlinien zur Sicherstellung der Nichtdiskriminierung bei der Entwicklung und Einführung eines KI-Systems

Im Auftrag des niederländischen Ministeriums für Inneres haben Sachverständige Leitlinien für Systementwickler, Datenanalysten und KI-Experten ausgearbeitet, um die Nichtdiskriminierung bei der Entwicklung und Einführung eines KI-Systems sicherzustellen. In den Leitlinien 2022 wird dargelegt, welche Fragen und Grundsätze bei der Arbeit an und mit einem KI-System von entscheidender Bedeutung sind, wobei der Schwerpunkt auf dem Diskriminierungsverbot in rechtlicher, technischer und organisatorischer Hinsicht liegt[158].

In dem sich ständig erweiternden digitalen Raum kommt der behördenübergreifenden Zusammenarbeit und dem Dialog mit Partnern, die die Interessen von diskriminierungsgefährdeten Gruppen vertreten, eine wichtige Rolle zu. Gemäß den Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Gleichbehandlungsstellen über geeignete Verfahren verfügen, um im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten mit anderen Gleichbehandlungsstellen innerhalb des Mitgliedstaates sowie mit einschlägigen öffentlichen und privaten Einrichtungen, auch grenzüberschreitend, zusammenarbeiten zu können[159].

Ferner wird in den Richtlinien für Gleichbehandlungsstellen betont, dass die Gleichbehandlungsstellen mit den notwendigen personellen und technischen Ressourcen ausgestattet sein müssen, um KI für ihre Arbeit zu nutzen und um zu bewerten, ob automatisierte Systeme mit der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf in Einklang stehen[160].

Artikel 77 der Verordnung über künstliche Intelligenz sieht die Verpflichtung zur engen Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung zwischen den Stellen, die für die Überwachung oder Durchsetzung von Verpflichtungen nach dem EU-Recht

---

156 Beschluss (EU) 2025/2350 des Rates vom 13. November 2025 über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in Bezug auf den Entwurf einer Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats zu Gleichstellung und künstlicher Intelligenz zu vertreten ist, ABl. L, 2025/2350 vom 17.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj.

157 Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Gleichstellung und künstlicher Intelligenz (vom Ministerkomitee am 4. März 2026 auf der 1552. Tagung der Stellvertreter der Minister angenommen), CM/Rec(2026)1, 4.3.2026, https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f.

158 Niederländisches Ministerium für Inneres „Guidelines for non-discrimination by design“, Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

159 Siehe Artikel 14 der Richtlinie (EU) 2024/1499.

160 Erwägungsgrund 22 der Richtlinie (EU) 2024/1499.

zum Schutz der Grundrechte zuständig sind, und den Marktüberwachungsbehörden vor.

Die Mitgliedstaaten müssen Grundrechtestellen benennen[161], die befugt sind, sämtliche auf der Grundlage der Verordnung erstellte oder geführte Dokumentation anzufordern und einzusehen, sofern der Zugang zu dieser Dokumentation für die wirksame Ausübung ihrer Aufträge notwendig ist. Sollte die Dokumentation nicht ausreichen, um feststellen zu können, ob ein Verstoß vorliegt, so können die Stellen bei der Marktüberwachungsbehörde einen begründeten Antrag auf Durchführung eines technischen Tests des Hochrisiko-KI-Systems stellen[162].

Durch die Verordnung über künstliche Intelligenz werden den Marktüberwachungsbehörden auch bestimmte Pflichten zur Zusammenarbeit auferlegt, wenn der Einsatz von Hochrisiko-KI-Systemen Risiken für die Grundrechte, einschließlich des Rechts auf Nichtdiskriminierung, mit sich bringt. Insbesondere müssen sie die für die Grundrechte zuständigen Behörden unterrichten, anhören und umfassend mit ihnen zusammenarbeiten[163].

Diese Vorschriften müssen noch umgesetzt werden. Zum Zeitpunkt der Konsultation fühlte sich fast keine der befragten Gleichbehandlungsstellen ausreichend ausgestattet, um automatisierte Systeme oder KI-Systeme bei ihrer Arbeit zu nutzen oder sie im Hinblick auf die Einhaltung der Nichtdiskriminierungsvorschriften zu bewerten[164]. Als Hauptgründe wurden mangelnde Erfahrung, fehlendes Fachpersonal und fehlende technische Ressourcen genannt.

Textfeld 7: Gleichbehandlungsstellen, die sich für die Wahrung der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung beim Einsatz von KI in öffentlichen Verwaltungen einsetzen[165]

Im Rahmen des von der EU finanzierten Instruments für technische Unterstützung streben die Gleichbehandlungsstellen in Belgien, Finnland und Portugal den Ausbau ihrer Verwaltungskapazitäten an. Der Schwerpunkt des Projekts liegt auf den Auswirkungen von KI auf Diskriminierung und Gleichstellung mit dem Ziel, die Kapazitäten der Gleichbehandlungsstellen zur Aufdeckung algorithmischer Diskriminierung und zur Bereitstellung von Rechtsberatung zu verbessern.

Den für den Bericht konsultierten Interessenträgern zufolge fördern die systematische Einbindung von Gleichbehandlungsstellen und ihre Benennung als beratendes Gremium für die jeweils zuständigen Behörden[166] ein Umfeld, das einer effizienten

[161] Bislang haben 21 Mitgliedstaaten einige oder alle ihrer Gleichbehandlungsstellen als für den Schutz der Grundrechte zuständige Behörden mit besonderen Befugnissen gemäß der Verordnung über künstliche Intelligenz mitgeteilt.

[162] Siehe Artikel 77 Absatz 3 der Verordnung über künstliche Intelligenz.

[163] Siehe Artikel 79 Absatz 2 und Artikel 82 Absatz 1 der Verordnung über künstliche Intelligenz.

[164] Eine bemerkenswerte Ausnahme ist Finnland, das zusammen mit Belgien und Portugal an einem Projekt zum Aufbau von Kapazitäten im Rahmen des Instruments für technische Unterstützung teilnimmt.

[165] Europarat, „Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence (AI) in public administrations – Inclusion and anti-discrimination“.

[166] Z. B. Marktüberwachungsbehörden, Datenschutzbehörden und Verbraucherorganisationen. Siehe Erwägungsgrund 41 der Richtlinie (EU) 2024/1499.

Zusammenarbeit bei der Durchsetzung der Rassismusbekämpfungsrichtlinie und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf im Zusammenhang mit algorithmischer Diskriminierung förderlich ist.

In mehreren Mitgliedstaaten gibt es bereits bestehende Vereinbarungen zwischen Gleichbehandlungsstellen und Regulierungsbehörden, einschließlich Datenschutzbehörden.

Textfeld 8: Zusammenarbeit zwischen Gleichbehandlungsstellen und anderen Behörden

Die niederländische Gleichbehandlungsstelle arbeitet proaktiv mit den Marktüberwachungsbehörden zusammen. Die finnische Ombudsstelle für Nichtdiskriminierung arbeitet mit dem finnischen Amt für Verkehr und Kommunikation zusammen, und die maltesische Kommission für die Rechte von Menschen mit Behinderungen arbeitet mit der maltesischen Behörde für Wettbewerb und Verbraucherschutz zusammen. In Frankreich ist der Bürgerbeauftragte Mitglied des Beirats der französischen Datenschutzbehörde und dient somit ebenfalls als anschauliches Beispiel für die Organisation regelmäßiger Aktualisierungen und der Zusammenarbeit.

Schlussfolgerungen

Die Mitgliedstaaten müssen

– ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Durchsetzung der Richtlinien fortsetzen, auch in Fällen algorithmischer Diskriminierung.

Die Mitgliedstaaten sollten

– die wirksame Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Gleichbehandlungsstellen und den Marktüberwachungsbehörden im Rahmen der Verordnung über künstliche Intelligenz sicherstellen.

Die Kommission setzt sich ein für

– die Erleichterung des behördenübergreifenden Austauschs und den Wissensaustausch über KI-Systeme und die Bekämpfung algorithmischer Diskriminierung mit den einschlägigen Einrichtungen, wobei sie auf dem laufenden Projekt des Instruments für technische Unterstützung aufbaut, um die Einrichtungen besser für die Bekämpfung neuer Formen der Diskriminierung auszustatten.

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Seit dem vorigen Bericht über die Anwendung der Richtlinien hat sich die EU weiterhin entschlossen für die Gleichstellung und für die Umsetzung des Nichtdiskriminierungsrechts der EU eingesetzt. Sie hat die Strategien der Union für Gleichstellung umgesetzt, neue Strategien zur Bekämpfung von Rassismus, zur Gleichstellung von LGBTIQ+-Personen und zur Geschlechtergleichstellung angenommen, eine erweiterte Strategie für die Rechte von Menschen mit

Behinderungen angenommen und der Durchsetzung der Nichtdiskriminierungsvorschriften mit der Annahme der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen neue Impulse gegeben. Die Kommission hat auch weiterhin die praktische Umsetzung des Nichtdiskriminierungsrechts unterstützt.

In dem Bericht werden einige positive Trends hervorgehoben. So hat beispielsweise die Kenntnis über Unterstützungsdienste für Diskriminierungsopfer bei bestimmten Gruppen leicht zugenommen. Die meisten Mitgliedstaaten meldeten keine größeren Schwierigkeiten bei der Anwendung der wichtigsten Begriffe des Nichtdiskriminierungsrechts der EU, und viele berichteten über positive und übertragbare Praktiken. Darüber hinaus hat der EuGH Urteile erlassen, die wichtige Klarstellungen zu den Begriffen der Richtlinien enthalten. Außerdem werden mit den Richtlinien offenbar anpassungsfähige und wirksame Instrumente zur Bekämpfung von Diskriminierungen in einem sich wandelnden gesellschaftlichen Umfeld bereitgestellt.

Die meisten Mitgliedstaaten haben Anstrengungen unternommen, um den Zugang zur Justiz für Diskriminierungsopfer zu verbessern und mit den einschlägigen Partnern aus dem sozialen Bereich und der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten. Sie haben auch positive Maßnahmen ergriffen, um Benachteiligungen im Zusammenhang mit geschützten Merkmalen entgegenzuwirken.

Dennoch müssen die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur Anwendung der Richtlinien in der Praxis fortsetzen. Insbesondere **ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Sanktionen wirksam sind und die Höhe der Sanktionen den durch die Diskriminierung verursachten langfristigen Schaden widerspiegelt**, für die Opfer eine Wiedergutmachung darstellt und eine tiefgreifende Veränderung bewirkt.

Die Anstrengungen zur Sensibilisierung für die in den Richtlinien verankerten Rechte und Pflichten sollten sich an bestimmte geschützte Gruppen richten und gleichzeitig das Fachwissen und die Reichweite der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner nutzen.

Diskriminierungsopfer und ihre Vertreter müssen leichten Zugang zu den einschlägigen Beweismitteln, einschließlich statistischer Daten, haben, die erforderlich sind, um Diskriminierung nachzuweisen und die Beweislast auf die Beklagten zu verlagern.

Überdies sollten die Mitgliedstaaten die Inanspruchnahme kollektiven Rechtsschutzes in Diskriminierungsfällen erleichtern und die Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden, der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern fördern.

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Berichts **sollten die Mitgliedstaaten und ihre Gleichbehandlungsstellen weiterhin die verschiedenen Herausforderungen angehen, die sich im Rahmen ihrer nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten ergeben**. Insbesondere könnten sie Richtern, Angehörigen der Rechtsberufe und Klägern weitere Orientierungshilfen und Unterstützung zur Verfügung stellen, um sie bei der wirksamen Anwendung der Vorschriften zur Beweislastumkehr in Diskriminierungsfällen zu unterstützen. Parallel dazu müssen die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Durchsetzung der Richtlinien fortsetzen, auch in Fällen algorithmischer Diskriminierung. Dazu gehört

die Sicherstellung der vollständigen und ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen.

Die wirksame Anwendung und Durchsetzung der Richtlinien erfordern gemeinsame Anstrengungen. Die Kommission wird weiterhin mit den Mitgliedstaaten, den Gleichbehandlungsstellen, der FRA, dem EIGE, den Regulierungsbehörden, den Organisationen der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern zusammenarbeiten, um für einen systematischen Schutz der Diskriminierungsopfer zu sorgen und das Potenzial der Richtlinien voll auszuschöpfen.

Zudem setzt sich **die Kommission** für zwei weitere Aktionsbereiche ein.

- **Erleichterung regelmäßiger Gespräche zwischen den Mitgliedstaaten** zu den oben genannten Themen. Diese Gespräche werden im Rahmen der Expertengruppe für die Umsetzung des EU-Gleichstellungsrechts stattfinden, die im Mai 2024 eingerichtet wurde.

- **Einsatz von EU-Mitteln zur Unterstützung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten und der einschlägigen Akteure bei der Durchsetzung der Grundrechte**. Die Unterstützung könnte beispielsweise im Rahmen des Programms „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ (CERV) oder des künftigen Programms AgoraEU (wobei die interinstitutionellen Verhandlungen noch nicht abgeschlossen sind) erfolgen. Diese Unterstützung umfasst die Entwicklung und Verbesserung der Kompetenzen und Fähigkeiten von Organisationen der Zivilgesellschaft, nationalen Menschenrechtseinrichtungen, Gleichbehandlungsstellen, Angehörigen der Rechtsberufe, Praktikern, Ombudsstellen und anderen Menschenrechtsverteidigern im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung von Prozessstrategien und Vorgehensweisen bei strategischen Rechtsstreitigkeiten.

Der nächste Bericht über die Anwendung der Richtlinien muss im Jahr 2031 vorgelegt werden. Er wird sich insbesondere mit den Fortschritten befassen, die bei der Durchsetzung der Richtlinien erzielt wurden. Im selben Jahr wird die Kommission von den Mitgliedstaaten Informationen über die Anwendung der Richtlinien über Standards für Gleichbehandlungsstellen erhalten. Sie wird dann auch über deren unabhängige Funktionsweise und Wirksamkeit berichten.