



# Bekämpfung der Diskriminierung

## Ein Schulungshandbuch



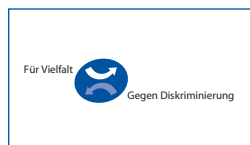
Bekämpfung der Diskriminierung – Ein Schulungshandbuch

KE-75-06-004-DE-C



# Bekämpfung der Diskriminierung Ein Schulungshandbuch

human european consultancy  
in Partnerschaft mit der Migration Policy Group



Eine EU-finanzierte Initiative

**Europäische Kommission**  
Generaldirektion Beschäftigung,  
soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit  
Referat G.4

Manuskript abgeschlossen im September 2005





Diese Publikation wurde von der Europäischen Kommission im Rahmen des Gemeinschaftsaktionsprogramms zur Bekämpfung der Diskriminierung (2001-2006) in Auftrag gegeben.

Der Inhalt dieser Publikation spiegelt nicht unbedingt die Meinung oder Position der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission wider.

Die in diesem Dokument enthaltenen Standpunkte sind die des Vertragnehmers, der diesen Bericht verfasst hat, und stellen keine offizielle Position der Kommission und insbesondere der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit dar, die diese Arbeit in Auftrag gegeben hat.

Dieses Schulungshandbuch wurde von human european consultancy in Partnerschaft mit der Migration Policy Group erstellt.

**human european consultancy** mit Sitz in den Niederlanden bietet Nichtregierungsorganisationen (NRO), Regierungen, zwischenstaatlichen Organisationen (IGO) und Entwicklungseinrichtungen Beratungsleistungen in den Bereichen Gesundheitsfürsorge, Sozialschutz, Arbeitsbeziehungen und Menschenrechte.

<http://www.humanconsultancy.com/>

Die **Migration Policy Group** ist eine unabhängige Organisation, die sich der Entwicklung in den Bereichen Mobilität, Migration, Vielfalt, Gleichstellung und Antidiskriminierung durch Förderung des Austauschs zwischen den Stakeholdern aller Gesellschaftssektoren und die Erarbeitung effizienter Reaktionen auf diese Herausforderungen und Chancen verschrieben hat.

<http://www.migpolgroup.com/>



1: © Carl Cordonnier, Dailylife

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre  
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

**Gebührenfreie Telefonnummer (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2006

ISBN 92-79-01600-8

© Europäische Gemeinschaften, 2006  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Italy*

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER



# Inhalt

<b>Einleitung</b> .....	5
<b>1 Schlüsselkonzepte bei der Schulung</b> .....	7
1.1 Einführung in die Europäische Union.....	7
1.2 Kurze Einführung zum Europarat.....	12
1.3 Das Konzept der Diskriminierung in den EU-Rechtsvorschriften und in der EU-Politik.....	13
1.4 Definition anderer Konzepte in den Richtlinien.....	16
1.5 Umkehr der Beweislast.....	21
1.6 Nichtumsetzung von EU-Recht.....	23
<b>2 Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NRO) bei der Bekämpfung von Diskriminierung</b> .....	25
2.1 Was ist eine NRO?.....	25
2.2 Welche Rolle hat eine NRO bei der Bekämpfung von Diskriminierung?.....	25
2.3 Was kann eine NRO zur Bekämpfung von Diskriminierung konkret unternehmen?.....	27
2.4 Was braucht eine NRO zur Erfüllung ihrer Aufgabe?.....	28
2.5 Warum sind NRO besser als andere Organisationen für die Bekämpfung von Diskriminierung gerüstet?.....	28
2.6 Was steht den NRO im Wege, und wie können diese Hürden überwunden werden?.....	29
<b>3 Themenschwerpunkte</b> .....	33
3.1 Sensibilisierung.....	33
3.2 Überwachung/Beeinflussung der Entwicklung von Politik und Recht.....	35
3.3 Unterstützung für Einzelopfer.....	36
<b>4 Kompetenzen und Instrumente für die Arbeit im Kampf gegen Diskriminierung</b> .....	41
4.1 Kompetenzen.....	41
4.2 Instrumente.....	42
<b>Anhang: Vorlage für das Schulungsmodul „Diskriminierung im nationalen Kontext“</b> .....	49
1 Die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht.....	49
2 Verfahren – verwaltungsbehördliche und rechtliche Kanäle, die sich für den Umgang mit Verstößen gegen die Antidiskriminierungsvorschriften eignen	51
3 Gesellschaftliche Fragen.....	58
<b>Notizen</b> .....	61



# Einleitung

## Herzlich willkommen zu diesem Handbuch!

Dieses Schulungsmodul wurde als Teil des EU-finanzierten Projektes „Kapazitätenbildung der Bürgergesellschaft zur Antidiskriminierung“ ausgearbeitet mit dem Ziel, Nichtregierungsorganisationen in den zehn Mitgliedstaaten, die am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetreten sind, sowie in Bulgarien, Rumänien und der Türkei Schulungen über die europäischen und die nationalen Antidiskriminierungsvorschriften und -politikstrategien anzubieten.

NRO spielen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, die Antidiskriminierungsvorschriften verständlich zu machen und für ihre Anwendung im Alltag zu sorgen. Sie erfüllen eine wichtige Funktion bei der Fürsprache für die von ihnen vertretenen Personen und deren Verteidigung sowie bei der Sensibilisierung sowohl von effektiven und potenziellen Diskriminierungsopfern, die sich allzu oft ihrer Rechte nicht bewusst sind, als auch der allgemeinen Öffentlichkeit.

Das Handbuch wurde von den nationalen Ausbildern in allen beteiligten Ländern bei der Durchführung nationaler Schulungsseminare benutzt. Die Teilnehmer kamen aus einer großen Bandbreite von Nichtregierungsorganisationen und Vereinen, die alle Arten von Diskriminierung abdecken – Diskriminierung aufgrund der rassistischen oder ethnischen Herkunft (einschließlich Roma) sowie aufgrund von Religion, Weltanschauung, Alter, Behinderung und sexueller Ausrichtung.

Hauptzweck dieses Projektes (November 2004 bis Oktober 2005) war die Bildung von Kapazitäten in der Bürgergesellschaft durch die Verbesserung der Kenntnisse der NRO über die Antidiskriminierungsrichtlinien (2000/43/EG und 2000/78/EG) und die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und politischen Strategien in diesem Bereich. NRO wurden dahin gehend geschult, dass sie als Hauptansprechpartner der Behörden fungieren und Diskriminierungsopfern zur Seite stehen können.

Das Projekt konzentrierte sich auf drei Aktivitäten:

- **Bedarfsanalyse**

In allen 13 Ländern wurde eine Stakeholder-/Bedarfs-Analyse durchgeführt, um die Kapazität und den Wirkungsbereich von Organisationen zu bewerten, die die Bürgergesellschaft repräsentieren. Diese Analyse lieferte die Ausgangsdaten für die Schulungsspezifikationen und half, die Zielgruppen für die Teilnahme an den nationalen Seminaren und deren Bedarf zu identifizieren. Die Informationen beruhen auf den von den beteiligten NRO abgegebenen Antworten.

- **Schulung der Ausbilder**

In allen 13 Ländern wurden je sechs lokale Ausbilder ausgewählt, von denen einige selbst Minderheitengruppen angehörten (eine Liste können Sie unter [http://ec.europa.eu/employment\\_](http://ec.europa.eu/employment_)



social/fundamental\_rights/civil/civ\_en.htm einsehen). Vier „Train-the-Trainer“-Seminare für die nationalen Ausbilder fanden im März 2005 statt.

- **Nationale Seminare**

Die nationalen Seminare wurden hauptsächlich im Juni 2005 abgehalten – mit etwa 50 Teilnehmern pro Land. Bei diesen Seminaren konnten die Ausbilder ihre Fähigkeiten und Kenntnisse anwenden. Das Material für die nationalen Seminare bestand aus Schulungsmodulen, die in diesem Handbuch enthalten sind und in die Landessprachen sowie in einige Minderheitensprachen übersetzt wurden.

Das Material in diesem Handbuch wurde für die *Teilnehmer* der Schulung konzipiert.

Wir hoffen, das Material in diesem Handbuch wird sowohl für Einzelpersonen als auch für Organisationen nützlich sein, die sich im Kampf gegen Diskriminierung einsetzen, wo immer sie sich in der Europäischen Union befinden mögen. Nach dem Erfolg der Schulungsseminare in den neuen Mitgliedstaaten sowie in Rumänien, Bulgarien und in der Türkei beschloss die Europäische Kommission, im Jahr 2006 in allen 25 Mitgliedstaaten sowie in Rumänien, Bulgarien und in der Türkei eine Folgemaßnahme zu dieser Schulungsübung zu finanzieren und dabei auch die Verbände der Sozialpartner in diesen Ländern in die Teilnehmerliste aufzunehmen.

Das Projekt ist eine Initiative der Europäischen Kommission, die über das Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Diskriminierung (2001-2006) finanziert wird. Durchgeführt wurde es von **human european consultancy** ([www.humanconsultancy.com](http://www.humanconsultancy.com)) in Partnerschaft mit **Migration Policy Group** ([www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com)) und lokalen Partnern in den 13 Ländern.





# 1 Schlüsselkonzepte bei der Schulung

## Beabsichtigtes Lernergebnis

- Die Teilnehmer sollen Grundkenntnisse über die Natur des europäischen Rechts und der europäischen Institutionen erwerben.
- Die Teilnehmer sollen das Phänomen der Diskriminierung verstehen.

## 1.1 Einführung in die Europäische Union

Die Europäische Union (EU) besteht aus 25 Mitgliedstaaten: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.

Derzeit gibt es zwei Beitrittsländer und zwei Bewerberländer: Bulgarien, Rumänien, Kroatien und die Türkei.

### Die EU-Institutionen

Es gibt **vier Hauptinstitutionen**, die mit der Erfüllung der Aufgaben der EU betraut sind:

#### A. Der Europäische Rat

- In Brüssel (Belgien) ansässige Legislative
- Der Rat hat sechs Kernaufgaben:
  - **Erlass der europäischen Rechtsvorschriften:** In vielen Bereichen beschließt der Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament;
  - **Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik** der Mitgliedstaaten;
  - **Abschluss internationaler Abkommen** zwischen der EU und einem oder mehreren anderen Staaten oder internationalen Organisationen;
  - **Verabschiedung des EU-Haushalts** gemeinsam mit dem Europäischen Parlament;
  - **Ausarbeitung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** der EU und
  - **Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und Polizeibehörden** in Strafsachen.
- Er besteht aus Vertretern der Ministerialebene der Mitgliedstaaten (ein Vertreter pro Mitgliedstaat), die ermächtigt sind, im Namen ihrer Regierung Verpflichtungen einzugehen.





- Die Ratspräsidentschaft dauert jeweils sechs Monate, wird von einem Mitgliedstaat wahrgenommen und wechselt nach dem Rotationsprinzip.
- Der Ratspräsident repräsentiert die EU in internationalen Angelegenheiten.

## B. Die Europäische Kommission

- In Brüssel (Belgien) ansässige Exekutive
- Die Europäische Kommission hat vier wesentliche Funktionen:
  - **Unterbreitung von Rechtssetzungsvorschlägen** an Parlament und Rat;
  - **Verwaltung und Durchführung der EU-Politik** (z. B. Antidiskriminierungspolitik) und des Haushalts;
  - **Umsetzung des Gemeinschaftsrechts** (gemeinsam mit dem Gerichtshof) und
  - **Repräsentation der EU** nach außen, beispielsweise bei der Verhandlung von Übereinkommen zwischen der EU und anderen Ländern.
- Sie setzt sich aus je einem Kommissionsmitglied pro Mitgliedstaat zusammen. Die Kommissionsmitglieder werden von ihren Regierungen auf fünf Jahre ernannt, handeln unparteilich und unabhängig und sind für einen bestimmten Politikbereich zuständig.

Näheres zur Tätigkeit der Kommission im Bereich Antidiskriminierung ist Punkt 1.3 (unten) zu entnehmen.

## C. Das Europäische Parlament

- Das Parlament hat drei Hauptfunktionen:
  - Es teilt sich mit dem Rat die **Gesetzgebungsbefugnis**.
  - Es übt die **demokratische Kontrolle über alle EU-Institutionen** aus, insbesondere über die Kommission. Es kann die Ernennung aller Kommissionsmitglieder verweigern und hat das Recht auf Abberufung der Kommission als Ganzes.
  - Es teilt mit dem Rat die **Haushaltsbefugnis**. Am Ende des Verfahrens stimmt es dem Haushalt als Ganzes zu oder lehnt ihn als Ganzes ab.
- Die monatlichen Plenarsitzungen finden in Straßburg (Frankreich) statt – am „Sitz“ des Parlaments. Die Sitzungen der parlamentarischen Ausschüsse und die zusätzlichen Plenarsitzungen finden in Brüssel (Belgien) statt, während in Luxemburg die Verwaltungsstellen angesiedelt sind (das „Generalsekretariat“).
- Die Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) werden alle fünf Jahre in allgemeiner und direkter Wahl gewählt; alle EU-Bürger können sich zur Wahl aufstellen lassen, und die EU-Bürger können in dem EU-Mitgliedstaat wählen, in dem sie leben.
- Die MdEP dürfen nicht gleichzeitig in einer Nationalregierung tätig sein, können aber einen Sitz in einem nationalen Parlament haben. Im EU-Parlament sitzen sie in länderübergreifenden politischen Parteien.





- Fachausschüsse sind für bestimmte Sachbereiche zuständig. Es gibt einen Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, einen für die Rechte der Frau und die Geschlechtergleichstellung sowie einen für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, bislang jedoch noch keinen für andere Gleichstellungsfragen. Der Petitionsausschuss beantwortet Petitionen von Bürgern, die der Ansicht sind, dass ihre unter EU-Schutz stehenden Rechte verletzt wurden (siehe Nationaler Kontext, Abschnitt 3.2, Verwaltungsbehördliche und rechtliche Kanäle für den Umgang mit Verstößen gegen die Antidiskriminierungsvorschriften).

#### D. Der Europäische Gerichtshof (EuGH)

- Oberstes rechtsprechendes Organ der EU mit Sitz in Luxemburg
- Besteht aus einem Richter je Mitgliedstaat. Die Richter werden von acht Generalanwälten unterstützt, deren Funktion es ist, dem EuGH mit Gründen versehene Schlussanträge zu den Fällen zu unterbreiten.
- Die Richter werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten in gegenseitigem Einvernehmen auf sechs Jahre ernannt, wobei eine Wiederernennung möglich ist.
- Wichtigste Rechtsprechungsakte:
  - Anträge auf **Vorabentscheidungen**: Wenn nationale Gerichte Zweifel bezüglich der Auslegung oder Gültigkeit einer EU-Rechtsvorschrift haben, können – und müssen sie mitunter – Rat beim EuGH einholen. Dieser Rat ergeht in Form einer „Vorabentscheidung“ (siehe Nationaler Kontext, Abschnitt 3.2, Verwaltungsbehördliche und rechtliche Kanäle für den Umgang mit Verstößen gegen die Antidiskriminierungsvorschriften).
  - Verfahren wegen **Vertragsverletzung**: Die Kommission oder die Mitgliedstaaten können ein Verfahren anstrengen, wenn sie Anlass haben zu glauben, dass ein Mitgliedstaat seine vertraglichen Verpflichtungen gemäß dem EU-Recht nicht erfüllt (siehe Nationaler Kontext, Abschnitt 3.2, Verwaltungsbehördliche und rechtliche Kanäle für den Umgang mit Verstößen gegen die Antidiskriminierungsvorschriften).
  - **Rechtsbeschwerden** nur gegen Urteile des Gerichts erster Instanz, das 1989 zur Entlastung des EuGH gegründet wurde und seinen Sitz ebenfalls in Luxemburg hat.
- Urteile werden mit Stimmenmehrheit beschlossen. Abweichende Meinungen werden nicht bekannt gegeben; die Urteile werden von allen Richtern unterzeichnet, die an den Beratungen teilgenommen haben, und in öffentlicher Sitzung verkündet.

#### Allgemeine Grundsätze und Quellen des EU-Rechts

Die EU muss in den Schranken ihrer in den Verträgen festgelegten Befugnisse handeln. Das Subsidiaritätsprinzip regelt die Rechtmäßigkeit der Wahrnehmung der Zuständigkeit: In Bereichen, die nicht in ihren ausschließlichen Kompetenzbereich fallen (z. B. bei gemeinsamer Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten) kann die EU nur tätig werden, wenn das Ziel der jeweiligen Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann.



In Konfliktfällen hat das EU-Recht Vorrang vor nationalem Recht. Damit soll die Einheitlichkeit der EU-Rechtsvorschriften und deren Auslegung durch die nationalen Gerichte gewährleistet werden. Der EuGH hat entschieden, dass die EU eine neue Rechtsordnung darstellt, zu deren Gunsten die Mitgliedstaaten ihre Hoheitsrechte beschnitten haben, und dass die nationalen Gerichte zur vollen Anwendung der Bestimmungen des EU-Rechts verpflichtet sind, selbst wenn dies bedeutet, auf die Anwendung entgegenstehenden nationalen Rechts zu verzichten, unabhängig davon, ob dieses vor oder nach dem betreffenden EU-Rechtsakt verabschiedet worden ist.

Die Quellen des EU-Rechts können in drei Kategorien untergliedert werden:

- Quellen des primären EU-Rechts: Verträge zwischen den Mitgliedstaaten und Abkommen mit Drittländern;
- Quellen sekundären EU-Rechts: Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen;
- andere Quellen: allgemeine Grundsätze des EU-Rechts, die durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelt wurden, sowie das nicht bindende „Soft-law“ (z. B. Leitlinien und Entschlüsse).

## Verträge

- EG-Vertrag und Zusatzprotokolle in den abgeänderten Fassungen des Fusionsvertrags von 1965 und der Beitrittsakte (1972: UK, Irland, Dänemark; 1979: Griechenland; 1985: Spanien, Portugal; 1995: Österreich, Finnland, Schweden; 2003: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern; 2005: Bulgarien, Rumänien).
- Euratom-Vertrag
- Einheitliche Europäische Akte 1986
- Vertrag über die Europäische Union (von Maastricht) 1992
- Vertrag von Amsterdam 1998
- Vertrag von Nizza 2000

## Quellen sekundären EU-Rechts

In Artikel 249 EG-Vertrag heißt es:

„[...]“

Die **Verordnung** hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.





Die **Richtlinie** ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Die **Entscheidung** ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet.

Die **Empfehlungen** und **Stellungnahmen** sind nicht verbindlich.“

### Verordnungen

- Bindendes Recht.
- Unmittelbare Geltung: Verordnungen treten mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder andernfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.
- Nationale Umsetzungsmaßnahmen sind nicht erforderlich.
- Einzelpersonen können sich bei den nationalen Gerichten direkt auf den Inhalt einer Verordnung berufen.
- Allgemeine Anwendung – Gültigkeit für und in allen Mitgliedstaaten.

### Richtlinien

- Bindendes Recht in den Mitgliedstaaten, die sie bezeichnen.
- Richtlinien treten zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder andernfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.
- Richtlinien **bedürfen** jedoch **nationaler Umsetzungsmaßnahmen** innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach ihrer Verabschiedung.
- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass sie diese Umsetzungsmaßnahmen vor Ablauf der Frist ergreifen, so dass sich die Richtlinie im nationalen Recht wiederfindet – diesen Prozess nennt man Umsetzung der Richtlinie.
- Vor Ablauf der Frist kann man sich bei den nationalen Gerichten nicht auf eine Richtlinie berufen.
- Nach Ablauf der Umsetzungsfrist können sich Einzelpersonen vor den nationalen Gerichten auf eine Richtlinie berufen, jedoch ausschließlich gegen den Staat oder staatliche Mitarbeiter und unter gewissen Voraussetzungen (siehe 1.6).
- Die Mitgliedstaaten können wegen **Nichtumsetzung** oder unvollständiger Umsetzung einer Richtlinie **verklagt** werden (siehe 1.6).



## Beschlüsse und Entscheidungen

- Bindendes Recht,
- jedoch nur für diejenigen, die es bezeichnet, z. B ein Unternehmen, dem ein Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht nachgewiesen wurde;
- Einzelpersonen können sich bei den nationalen Gerichten direkt darauf berufen.

## Andere Quellen

Rechtsprechung/Allgemeine Grundsätze des EU-Rechts

- Grund- und Menschenrechte (einschließlich der Europäischen Menschenrechtskonvention, siehe 1.2)
- Gleichstellung/Nichtdiskriminierung (siehe 1.3)
- Verhältnismäßigkeit
- Rechtssicherheit/Vertrauensschutz/Rückwirkungsverbot
- Das Recht, angehört zu werden
- Verschwiegenheitspflicht

## 1.2 Kurze Einführung zum Europarat

Der Europarat wurde nach dem Zweiten Weltkrieg zur Förderung der europäischen Verständigung und des Schutzes der Menschenrechte sowie zur Beschleunigung des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts gegründet. Er hat 46 Mitgliedstaaten, darunter alle EU-Mitgliedstaaten und die Bewerberländer. Der Europarat verabschiedete die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in Straßburg überwacht die Umsetzung der Konvention.

Artikel 14 der Konvention bietet einen gewissen Schutz vor Diskriminierung, ebenso wie das 12. Zusatzprotokoll zur Konvention, das am 1. April 2005 in Kraft trat. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Handbuchs (April 2005) war Zypern das einzige der 13 an diesem Projekt beteiligten Länder, das das 12. Zusatzprotokoll ratifiziert hatte und das daher auch daran gebunden ist.





## 1.3 Das Konzept der Diskriminierung in den EU-Rechtsvorschriften und in der EU-Politik

### Hintergrund

Das Prinzip der Nichtdiskriminierung ist ein allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts. Dieser Grundsatz wird außerdem in einer Reihe unterschiedlicher Kontexte ausdrücklich in den Verträgen erwähnt.

Die EU-Grundrechtecharta wurde im Dezember 2000 feierlich verkündet und ist rechtlich noch nicht bindend. Sie ist Teil des neuen Verfassungsvertrags und wird bindend, wenn der Verfassungsvertrag von allen 25 Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist. Der Ratifizierungsprozess ist derzeit EU-weit im Gange. In Artikel 21 Absatz 1 der Charta heißt es:

„Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, sind verboten.“

Weiter heißt es in Artikel 13 EG-Vertrag:

„Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“

Dies ist kein direktes Verbot, sondern eher eine ermächtigende Bestimmung, die die EU in die Lage versetzt, Maßnahmen gegen die aufgeführten Formen von Diskriminierung zu ergreifen (siehe Allgemeine Grundsätze weiter oben). Im Vorfeld dieser Entwicklungen gab es umfassende EU-Rechtsvorschriften und Rechtsprechung zum Verbot von Diskriminierung aus Gründen der Nationalität und des Geschlechts.

Entsprechend Artikel 13 hat die EU eine dreiteilige Strategie zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgestellt:

- **eine Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft** (Richtlinie 2000/43/EG des Rates);
- **eine Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf aus Gründen der Religion oder der Weltan-**



**schauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung** (Richtlinie 2000/78/EG des Rates);

- das Gemeinschaftsaktionsprogramm 2001-2006 (Beschluss 2000/750/EG) zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus den in Artikel 13 aufgeführten Gründen (ausgenommen des Geschlechts). Das Programm hat drei Hauptziele:
  - Unterstützung bei der Analyse und Bewertung des Ausmaßes und der Art von Diskriminierung in der EU und der Wirksamkeit von Maßnahmen zu deren Bekämpfung;
  - Hilfe beim Aufbau von Kapazitäten bei den Akteuren in den EU-Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene, die im Kampf gegen Diskriminierung aktiv sind;
  - Förderung und Verbreitung der dem Kampf gegen Diskriminierung zugrunde liegenden Werte und Praktiken bei Praktikern und Meinungsbildnern.

Das Progress-Programm 2007-2013 wird eine Reihe bestehender europäischer Programme unter einer Überschrift zusammenführen, darunter auch das Antidiskriminierungsprogramm. Die Art der bestehenden Programme wird weitgehend unverändert bleiben.

## Definition von Diskriminierung

Diskriminierung bedeutet Unterscheidung oder unterschiedliche Behandlung, wenn zwischen zwei Personen oder Situationen kein relevanter Unterschied besteht, oder gleiche Behandlung in unterschiedlichen Situationen. Die beiden Antidiskriminierungsrichtlinien, die die Grundlage für diese Schulungen bilden, verbieten sowohl die **mittelbare** als auch die **unmittelbare** Diskriminierung und definieren Diskriminierung gleich.

**Unmittelbare Diskriminierung** ist erfolgt, wenn eine Person **wegen eines der Gründe**, die eine Diskriminierung nicht zulassen, eine **weniger günstige Behandlung erfährt**, als eine andere Person in einer **vergleichbaren Situation** erfährt oder erfahren würde.

Problematisch beim Nachweis einer unmittelbaren Diskriminierung ist die Tatsache, dass es nicht immer leicht ist, den „korrekten Vergleichsfall“ zu finden. Man benötigt jemanden, dessen Situation mit der Situation der Person, die behauptet, Opfer von Diskriminierung geworden zu sein, verglichen werden kann. Nur wenn diese Personen sich in derselben oder in einer vergleichbaren Situation befinden, kann ein Vergleich stattfinden. Mitunter wird es unmöglich sein, einen tatsächlichen, verfügbaren Vergleichsfall zu finden. In diesem Fall kann ein hypothetischer Vergleichsfall konstruiert werden. Dies sollte auf der Grundlage der Behandlung einer echten Person ohne die relevanten Merkmale in geringfügig abweichenden Umständen geschehen (z. B. ein Anhänger einer der Hauptreligionen gegenüber einem Anhänger einer Minderheitsreligion).

Sobald jedoch nachgewiesen ist, dass zwei Personen in derselben oder in einer vergleichbaren Situation unterschiedlich behandelt wurden, ist es schwierig zu beweisen, dass diese Unterscheidung zulässig war. Die Richtlinien sehen hier einige eng und präzise beschriebene Ausnahmen vor. Dazu gehören wesentliche berufliche Anforderungen, positive Maßnahmen, angemessene







Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen und festgelegte Ausnahmen für Diskriminierungen aufgrund des Alters.

Verweigert beispielsweise ein Arbeitgeber einem Arbeitnehmer eine Lohnerhöhung aufgrund dessen sexueller Ausrichtung und wird einem anderen Arbeiter in derselben Situation die Lohnerhöhung gewährt, so wird dies wahrscheinlich eine Diskriminierung in Verstoß gegen die Beschäftigungsrahmenrichtlinie (2000/78/EG) darstellen. Wird einem Arbeitnehmer aber eine Lohnerhöhung aufgrund seines Alters verweigert, könnte dies gemäß Artikel 6 zulässig sein, der Staaten die Möglichkeit gibt festzulegen, dass unterschiedliche Behandlung aufgrund des Alters keine Diskriminierung darstellt, wenn diese unterschiedliche Behandlung im Rahmen des nationalen Rechts objektiv und angemessen durch ein legitimes Ziel begründet wird und die Mittel zur Erreichung dieses Zieles angemessen und erforderlich sind. Solche Unterschiede können gemäß der Richtlinie die Festlegung eines Mindestalters, von Bedingungen der Berufserfahrung oder der Dienstzugehörigkeit für den Zugang zu Beschäftigung oder das Recht auf bestimmte Vorteile im Zusammenhang mit der Beschäftigung bedeuten (siehe unten).

Des Weiteren verbieten die Richtlinien die **mittelbare Diskriminierung**. Mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn dem **Anschein nach neutrale** Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die zu einer geschützten Gruppe gehören, gegenüber anderen Personen **in besonderer Weise benachteiligen** würden. Dem ist nur dann nicht so, wenn die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren durch ein legitimes Ziel **objektiv berechtigt** und die Mittel zum Erreichen dieses Ziels geeignet und erforderlich sind.

Wie bei der unmittelbaren Diskriminierung kann die Ermittlung korrekter Vergleichsfälle schwierig sein. Ein Beispiel, das in der Vergangenheit häufig als mögliches Beispiel einer mittelbaren Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts (die nicht durch die Richtlinien, sondern durch andere EU-Rechtsvorschriften abgedeckt ist) genannt wurde, sind die maßgeblichen Diskrepanzen bei der Bezahlung von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten in Bereichen, in denen es sich bei den Teilzeitbeschäftigten ausschließlich oder überwiegend um Frauen handelt. Ein weiteres Beispiel kann eine dem Anschein nach neutrale Vorschrift in der Betriebsordnung eines Unternehmens sein, die eine bestimmte Kleiderordnung vorschreibt, wenn diese Kleiderordnung zum Ausschluss einer Person oder einer Gruppe von Personen führt.

Hier ist eine strenge Einhaltung der rechtlich zulässigen Begründungen erforderlich.

Die Begründung kann in einigen Fällen zum Beispiel gültig sein, wenn ein Arbeitgeber ein hohes Bildungsniveau oder fließende Kenntnisse der Landessprache verlangt. Beinhaltet der betreffende Arbeitsplatz Aufgaben, zu deren Erfüllung diese Kompetenzen absolut notwendig sind, z. B. bei einem Sprachlehrer oder Literaturprofessor, wird dem Arbeitgeber wahrscheinlich zugestanden, diese Anforderungen zu stellen. Beinhaltet der betreffende Arbeitsplatz jedoch handwerkliche Arbeit, ist eine solche Anforderung höchstwahrscheinlich nicht zu rechtfertigen (Näheres zu wesentlichen beruflichen Anforderungen siehe Abschnitt 1.4).

Die Richtlinien legen außerdem fest, dass **Belästigung** eine Art von Diskriminierung ist. Belästigung wird definiert als unerwünschtes Verhalten auf der Grundlage der Faktoren, aufgrund deren

Diskriminierung verboten ist, mit dem Ziel oder der Wirkung, die Würde einer Person zu verletzen und eine einschüchternde, feindliche, erniedrigende oder herabsetzende Atmosphäre zu schaffen, sei es absichtlich oder ungewollt. In jedem Fall umfasst die Definition von Belästigung ein breites Spektrum unerwünschten Verhaltens. Um einzuschätzen, ob eine Belästigung erfolgt ist oder nicht, muss kein Vergleichsfall ermittelt werden.

Die Richtlinien legen weiterhin fest, dass auch **die Aufforderung zur Diskriminierung** als eine Art von Diskriminierung betrachtet werden muss, die verboten ist.

Schließlich ist laut der Richtlinie auch **Viktimisierung** (nachteilige Behandlung) eine verbotene Handlung. Die Mitgliedstaaten müssen Maßnahmen ergreifen, die zum Schutze Einzelner vor nachteiliger Behandlung (wie etwa Entlassung) als Reaktion auf eine Beschwerde erforderlich sind, oder Verfahren einsetzen, die auf eine bessere Umsetzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung abzielen. Es ist wichtig, dass nicht nur die diskriminierte Person geschützt wird, sondern auch diejenigen, die Beweise für einen Fall von Diskriminierung liefern oder in anderer Weise an einer entsprechenden Beschwerde beteiligt sind.

## 1.4 Definition anderer Konzepte in den Richtlinien

### Sachlicher Geltungsbereich der Richtlinien

Die Beschäftigungsrahmenrichtlinie (2000/78/EG), Artikel 3, schützt gegen Diskriminierung in folgenden Bereichen:

- Zugang zu unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit und Beschäftigung (einschließlich des beruflichen Aufstiegs);
- Zugang zu Berufsberatung und Berufsausbildung;
- Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich der Entlassungsbedingungen und des Arbeitsentgelts;
- Mitgliedschaft in Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Berufsverbänden.

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG), Artikel 3, bietet einen wesentlich umfassenderen Schutz vor Diskriminierung und umfasst folgende Bereiche:

- Zugang zu unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit und Beschäftigung (einschließlich des beruflichen Aufstiegs);
- Zugang zu Berufsberatung und Berufsausbildung;
- Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich der Entlassungsbedingungen und des Arbeitsentgelts;



- Mitgliedschaft in Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Berufsverbänden;
- Bildung;
- Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste;
- soziale Vergünstigungen;
- Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum.

### Persönlicher Geltungsbereich der Richtlinien

Die Richtlinien verbieten Diskriminierung durch natürliche oder juristische Personen im öffentlichen wie im privaten Sektor. Dies bedeutet, dass ein einzelner Eigentümer eines Betriebes die gleiche Verantwortung hat, niemanden aus einem der genannten Gründe zu diskriminieren, wie ein großes Privatunternehmen, eine Gemeindeverwaltung oder eine Regierungsabteilung.

Die Richtlinien schützen den Einzelnen – das heißt natürliche Personen – vor Diskriminierung. Darüber hinaus legen die Richtlinien fest, dass der Schutz vor Diskriminierung auch für Organisationen gelten soll, die den Status einer juristischen Person haben, wenn diese Organisationen aufgrund des rassistischen oder ethnischen Ursprungs ihrer Mitglieder diskriminiert werden, solange dies im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten und Verfahren des jeweiligen Mitgliedstaates steht.

### Nationalität

Die Richtlinien schützen jede Person, die sich in einem Mitgliedstaat aufhält, vor Diskriminierung aus einem der verbotenen Gründe (rassistischer oder ethnischer Ursprung, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, sexuelle Ausrichtung oder Alter), **ungeachtet der Nationalität der betroffenen Person**. Demnach wird eine Person ukrainischer Nationalität, die in Ungarn aus Gründen des ethnischen Ursprungs, aufgrund einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung diskriminiert wird, in gleicher Weise geschützt wie ungarische Staatsbürger in Ungarn, denen die gleiche Diskriminierung widerfährt. Die Richtlinien schließen Diskriminierung **aufgrund der Nationalität** ausdrücklich aus, so dass sie im Falle einer Diskriminierung aufgrund der Tatsache, dass jemand Rumäne oder nicht Ungar ist, nicht greifen (siehe Richtlinie 2000/43/EG, Erwägung 13 und Artikel 3 Absatz 2, Beschäftigungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG, Erwägung 12 und Artikel 3 Absatz 2).

Unabhängig von den Antidiskriminierungsrichtlinien gibt es natürlich die im EU-Vertrag verankerte EU-weite Freizügigkeit, die Bürgern aus den EU-Mitgliedstaaten und ihren Familien einen gewissen Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Nationalität bietet. Weiter gibt es auch andere EU-Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit den Rechten bestimmter Nicht-EU-Bürger (Drittstaatenangehörige), die in den EU-Mitgliedstaaten ansässig sind und arbeiten.

## Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot in den Richtlinien

Da der Zweck der Richtlinien die Schaffung eines Rahmens zur Bekämpfung von Diskriminierung ist, lassen die Richtlinien Diskriminierung nur in ganz bestimmten Ausnahmefällen zu, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.

### Wesentliche berufliche Anforderung

Für alle Gründe, aus denen Diskriminierung verboten ist, gewähren die Richtlinien Ausnahmen zur Erfüllung wesentlicher beruflicher Anforderungen. So kann ein Arbeitgeber für eine bestimmte Stelle jemanden auswählen, wenn es aufgrund der Art der Arbeit oder des Rahmens, in dem diese Arbeit ausgeführt wird, eine „wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung“ ist, dass die betreffende Person eine bestimmte Eigenschaft im Zusammenhang mit der Rasse oder dem ethnischen Ursprung, einer Behinderung, der Religion, der Weltanschauung, der sexuellen Ausrichtung oder dem Alter haben sollte, **vorausgesetzt, die Zielvorgabe ist legitim und die Anforderung verhältnismäßig**. Wenn etwa ein Filmregisseur beschlossen hat, dass nur ein schwarzer Schauspieler Nelson Mandela in einem Film darstellen kann, so wäre es in dieser Situation eine wesentliche berufliche Anforderung, eine schwarze Person einzustellen. Mit der Umsetzung einer wesentlichen beruflichen Anforderung im Zusammenhang mit einem Faktor sollte keine Diskriminierung aufgrund anderer Faktoren gerechtfertigt werden. In diesem Beispiel wäre es demnach nicht legitim, jemanden aufgrund seiner sexuellen Ausrichtung zu diskriminieren.

Dabei erfüllen die landläufigen Ansichten bezüglich des Personentyps, der für einen bestimmten Arbeitsplatz erforderlich ist, möglicherweise nicht die Kriterien von legitimen Zielen und von Verhältnismäßigkeit. So kann etwa ein Arbeitgeber kaum glaubhaft machen, dass eine Person für die Arbeit als Rezeptionist „jung und dynamisch“ sein muss; eine solche Anforderung würde wahrscheinlich eine Diskriminierung anderer aufgrund des Alters oder einer Behinderung bedeuten.

### Ungleiche Behandlung aus Gründen des Alters

Die Beschäftigungsrahmenrichtlinie (2000/78/EG), Artikel 6, lässt zu, schreibt jedoch nicht vor, dass die Mitgliedstaaten einige weitere Ausnahmen gelten lassen, die eine ungleiche Behandlung aus Gründen des Alters zuließen. Dazu gehören folgende Fälle:

- Festlegung bestimmter Bedingungen für den Zugang zu Beschäftigung und beruflicher Bildung, für Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich der Bedingungen für Entlassung und Entlohnung, um die berufliche Eingliederung von Jugendlichen, älteren Arbeitnehmern und Personen mit Fürsorgepflichten zu fördern oder ihren Schutz sicherzustellen;
- Festlegung von Mindestanforderungen an das Alter, die Berufserfahrung oder das Dienstalter für den Zugang zu Beschäftigung oder für bestimmte, mit der Beschäftigung verbundene Vorteile;



- Festlegung eines Höchstalters für die Einstellung aufgrund der spezifischen Ausbildungsanforderungen eines bestimmten Arbeitsplatzes oder aufgrund der Notwendigkeit einer angemessenen Beschäftigungszeit vor dem Eintritt in den Ruhestand.

Solche Ausnahmen müssen dennoch durch ein legitimes Ziel objektiv und angemessen begründet werden. Darunter sind zum Beispiel legitime Ziele aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung zu verstehen; die Mittel zum Erreichen dieser Ziele müssen angemessen und erforderlich sein.

### Positive Maßnahmen

Die Richtlinien anerkennen, dass weitaus mehr erforderlich ist als das Verbot von laufender oder zukünftiger Diskriminierung, wenn man eine vollständige Gleichbehandlung in der Praxis erreichen will. Daher erlauben sie Maßnahmen zur Verhütung oder Kompensation traditioneller Benachteiligungen, unter denen Personengruppen zu leiden haben bzw. hatten, die sich durch Rasse oder ethnische Herkunft, durch Religion, Weltanschauung, Behinderung, sexuelle Ausrichtung oder Alter definieren. Wenn bestimmte Gruppen noch nie Beschäftigung einer bestimmten Art finden konnten, so könnten positive Maßnahmen darin bestehen, Angehörige solcher Personengruppen auszubilden und auf eine derartige Arbeit vorzubereiten. Dies kann auch zusätzliche, geplante und zielgerichtete Schritte beinhalten, wenn es um die Rekrutierung neuer Beschäftigter geht oder darum, Stellen auf verschiedene Weise auszuschreiben, damit Angehörige solcher Gruppen ermutigt werden, sich zu bewerben, und hierbei notfalls unterstützt werden.

### Angemessene Vorkehrungen für behinderte Menschen

Die Beschäftigungsrahmenrichtlinie (2000/78/EG), Artikel 5, schreibt Arbeitgebern vor, im konkreten Fall geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um behinderten Personen den Zugang zu Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen, sofern dies für den Arbeitgeber keine „unverhältnismäßige Belastung“ bedeutet. Zum Beispiel:

- Um einer gehörlosen Beschäftigten die Möglichkeit der Teilnahme an einer Schulung zu geben, könnte ihr Arbeitgeber einen Dolmetscher für Gebärdensprache zur Verfügung stellen.
- Nach einem Arbeitsunfall ist ein manuell Arbeitender unfähig, seine Arbeit weiter auszuführen; der Arbeitgeber könnte ihm geeignete Schulungsmaßnahmen anbieten und ihn auf einen Büroarbeitsplatz versetzen.
- Ein Rollstuhlfahrer bewirbt sich für eine Stelle als Verwaltungsgehilfe. Der Arbeitsplatz befindet sich im 4. Stock. Hat der Arbeitgeber Büroräume auf verschiedenen Etagen, auch im Erdgeschoss, so kann er es einrichten, dass der Verwaltungsgehilfe seine Arbeit im Erdgeschoss verrichtet, und einen anderen Beschäftigten verlegen, der die Treppen bis zum 4. Stock benutzen kann. Hat dieser Arbeitgeber jedoch ausschließlich Räume in der 4. Etage und gibt es dort kei-



nen Fahrstuhl, so gibt es möglicherweise keine angemessenen Maßnahmen (ohne unverhältnismäßige Belastung), die der Arbeitgeber ergreifen kann, um dem Betroffenen die Annahme dieser Stelle zu ermöglichen.

- Um einer blinden Person, die einen Blindenhund benötigt, die Arbeit zu erleichtern, könnte der Arbeitgeber deren Arbeitszeiten ändern, so dass der bzw. die Betroffene nicht in der Hauptverkehrszeit kommen muss.

Ein Arbeitgeber kann nicht geltend machen, dass die Belastung – einschließlich der finanziellen Belastung – der Bereitstellung angemessener Vorkehrungen für eine behinderte Person „unverhältnismäßig“ ist, wenn Finanzzuschüsse oder andere Unterstützungsleistungen verfügbar sind, die dem Arbeitgeber in solchen Situationen helfen.

## Beteiligung an Gerichtsverfahren

Beide Richtlinien sehen vor, dass Verbände und Organisationen mit einem legitimen Interesse Diskriminierungsoffer unterstützen oder (mit deren Zustimmung) rechtliche Schritte in ihrem Namen einleiten können. Die Kriterien dafür, welche Organisationen ein „legitimes Interesse“ haben, sind in nationalen Rechtsvorschriften festgelegt.

## Dialog mit der Bürgergesellschaft

Die Richtlinien schreiben vor, dass die Mitgliedstaaten den Dialog mit den Sozialpartnern zwecks Abschluss von Tarifverträgen, Verhaltenskodizes usw. fördern, ebenso den Dialog mit den NRO im Hinblick auf die Förderung des Grundsatzes der Gleichbehandlung.

## Spezialisierte Einrichtungen

Nur die Richtlinie 2000/43/EG enthält eine Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten, eine Einrichtung für die Förderung der Gleichbehandlung zu benennen. Zu den Hauptaufgaben dieser Einrichtung gehört die Gewährung unabhängiger Hilfe für Diskriminierungsoffer, die Durchführung unabhängiger Umfragen und Untersuchungen, die Veröffentlichung unabhängiger Berichte und die Abgabe von Empfehlungen.

## Verbreitung von Informationen

Die Richtlinien schreiben vor, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um sowohl ihre bereits vorhandenen Gesetze über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung als auch neue Aktivitäten, die sie unternehmen, um ihre Gesetze mit den Richtlinien in Einklang zu bringen, in breitem Maße bekannt zu machen.





## Berichterstattung

Die Mitgliedstaaten müssen der EU bis zum 19. Juli 2005 über die Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG, bis zum 2. Dezember 2005 über die Anwendung der Beschäftigungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG und danach alle fünf Jahre Bericht erstatten.

## Sanktionen

Bei der Umsetzung der Richtlinien müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass es Sanktionen für Verstöße gegen ihre nationalen Antidiskriminierungsgesetze gibt und diese auch angewandt werden. Sanktionen für Diskriminierung müssen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein, das heißt, sie sollten eine angemessene persönliche Entschädigung für das Opfer beinhalten und sowohl den konkret Verantwortlichen als auch andere von vergleichbaren diskriminierenden Handlungen abhalten. Sanktionen können die Leistung einer Ausgleichszahlung beinhalten, für die keine Obergrenze auferlegt werden kann.

## 1.5 Umkehr der Beweislast

In Anerkennung der Schwierigkeit, Diskriminierung zu beweisen, schreiben Artikel 8 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 10 der Beschäftigungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG die Umkehr der Beweislast wie folgt vor:

„... wenn Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für verletzt halten und bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen Stelle Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen, es dem Beklagten obliegt zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat“.

Für Strafverfahren gilt dies nicht. In einigen Mitgliedstaaten gilt diese Bestimmung auch nicht für Ermittlungsverfahren. Wichtig ist auch, darauf hinzuweisen, dass die Umkehr der Beweislast nicht auf Gerichtsverfahren beschränkt ist, sondern auf Verfahren bei jeder zuständigen Behörde (d. h. Verwaltungsbehörde) ausgeweitet wird.

Das Konzept der Umkehr der Beweislast hat sich über die Rechtsprechung des EuGH im Zusammenhang mit Fällen gleicher Bezahlung im EU-Recht etabliert. Frauen konnten nachweisen, dass sie aufgrund ihres Geschlechts unterschiedlich bezahlt wurden, worauf das Gericht eine Erklärung des Arbeitgebers verlangte. Der am häufigsten zitierte Fall in diesem Zusammenhang ist der Fall Enderby gegen Frenchay Health Authority und Secretary State of Health, Rechtssache C-127/92.

Darauf folgte die Richtlinie 97/80/EG des Rates über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Die Umkehr der Beweislast wurde eng verknüpft mit der Bedeutung eines wirk-





samen gerichtlichen Schutzes vor diskriminierenden Handlungen. Die von den Richtlinien zugelassene Umkehr der Beweislast ist jedoch nicht automatisch gegeben. Die Beweislast kehrt sich nicht allein dadurch um, dass ein Kläger schlicht behauptet, er sei diskriminiert worden, sondern erst dann, wenn er oder sie **Tatsachen belegt, aufgrund deren man annehmen kann**, dass eine Diskriminierung vorliegt. Worin diese Tatsachen bestehen, hängt von der nationalen Gesetzgebung und Rechtsprechung ab.

### Nachweis von Diskriminierung

Die Richtlinien beziehen sich auf Diskriminierung „aus Gründen“ der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, der sexuellen Ausrichtung oder des Alters. Die Rechtsprechung in Ländern wie dem Vereinigten Königreich und die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie haben allgemein präzisiert, dass die Formulierung „aus Gründen“ Schutz vor Diskriminierung dann bewirken kann, wenn das Opfer entweder die betreffenden wesentlichen Merkmale aufweist, vermuten lässt, diese Merkmale zu haben oder mit Personen in Verbindung steht, die solche Merkmale haben. Wird zum Beispiel jemand eines Restaurants verwiesen, weil der Inhaber „keine Roma“ akzeptiert, so ist dies wahrscheinlich ein Fall von unmittelbarer Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft, unabhängig davon, ob die Person tatsächlich ein Angehöriger der Roma ist, seine Erscheinung dies bloß nahe legt oder er mit befreundeten Roma zusammen ist.

So kann ein Kläger, der sich vor Gericht nicht als Angehöriger der Minderheit der Roma bekennt, trotzdem geltend machen, er sei aus Gründen eines vermuteten ethnischen Ursprungs diskriminiert worden.

Diese Herangehensweise ist vermutlich besonders bedeutsam, wenn es um die sexuelle Ausrichtung geht, da die Opfer nicht beweisen müssen, dass sie eine bestimmte sexuelle Neigung haben, sondern lediglich Tatsachen beweisen müssen, die belegen, dass sie aus Gründen der bei ihnen vermuteten sexuellen Ausrichtung oder ihrer Kontakte zu Personen einer bestimmten sexuellen Ausrichtung weniger günstig behandelt oder belästigt wurden.

Es gibt zahlreiche Verfahrensinstrumente, die Diskriminierungsopfern beim Nachweis helfen können, dass eine Diskriminierung vorgelegen haben kann. Solche Instrumente umfassen Tests, die Verwendung von Statistiken, Video- und Audioaufzeichnungen und so genannte Fragebogenverfahren. Tests sind in den USA weit verbreitet, wenn unmittelbare Diskriminierung bei der Arbeit, bei der Vergabe von Wohnungen und beim Zugang zu Dienstleistungen nachgewiesen werden soll. In Belgien sind Tests gesetzlich anerkannte Beweismittel. NRO in Mittel- und Osteuropa setzen ebenfalls Versuchspersonen ein – Arbeitssuchende zum Beispiel –, die ausgewählt werden, um einem Vergleich in all ihren Merkmalen standzuhalten, außer in dem Merkmal (meistens dem der Rasse), das Anlass der Diskriminierung war.

Audio- und Videoaufzeichnungen können in einigen Ländern als Beweismittel verwendet werden – z. B. in der Tschechischen Republik –, in anderen jedoch nicht. Im Vereinigten Königreich erlaubt



das Fragebogenverfahren abgelehnten Arbeitssuchenden, eine unmittelbare Reaktion des Arbeitgebers bezüglich der Gründe für ihre Ablehnung zu erhalten. Aus den Antworten auf dem Fragebogen sowie aus einer nicht rechtzeitigen oder völlig ausbleibenden Antwort eines Arbeitgebers können die Gerichte im Vereinigten Königreich Schlüsse in Bezug auf Diskriminierung ziehen.

Sowohl die Richtlinie 2000/43/EG als auch die Richtlinie 2000/78/EG erwähnen in ihren Präambeln ausdrücklich, dass Statistiken in Fällen mittelbarer Diskriminierung verwendet werden können.

## 1.6 Nichtumsetzung von EU-Recht

Hat ein EU-Mitgliedstaat eine Richtlinie bis zum Ablauf der für die Umsetzung gesetzten Frist nicht **vollständig** (und **korrekt**) in nationales Recht umgesetzt (siehe oben, Art der Richtlinien), kann eine Einzelperson sich trotzdem auf die Bestimmungen der Richtlinien vor den nationalen Gerichten berufen. Hier spricht man vom so genannten Grundsatz der „Direktwirkung“. Die betroffene Person wird zeigen müssen, dass die Bestimmung, auf die sie sich beruft, ein präziser und bedingungsloser Grundsatz ist, der umsetzbar genug ist, um von einem nationalen Gericht angewandt zu werden, und dem die Rechtsstellung von Einzelpersonen deshalb unterworfen werden kann. Es wird jedoch allgemein davon ausgegangen, dass der Grundsatz der Direktwirkung nur für Beschwerden gilt, die direkt gegen eine Behörde oder eine „Emanation der öffentlichen Gewalt“ gerichtet sind.

Im Zusammenhang mit Streitsachen zwischen Privatparteien oder -unternehmen haben die Richtlinien auch eine „indirekte Wirkung“. Wie oben erläutert, sind die Staaten und insbesondere die nationalen Gerichte verpflichtet, alles Mögliche zu tun, um die in den Richtlinien dargelegten Ergebnisse zu erzielen. Die indirekte Wirkung erfordert daher, dass die nationalen Gerichte die bestehenden nationalen Gesetze so weit wie möglich so auslegen, dass sie in Einklang mit der Richtlinie stehen, die hätte umgesetzt werden sollen.

Letztlich entscheidet der EuGH, welche Bedingungen der Antidiskriminierungsrichtlinien direkte oder indirekte Wirkung haben.

**Setzt** ein Staat eine Richtlinie **nicht** im vorgesehenen Zeitraum **um**, haftet er für den Schaden, der einer Einzelperson dadurch entsteht. Dies wird als Francovich-Rechtsprechung bezeichnet, da die Grundsätze dafür zum ersten Mal in dem Fall Francovich und Bonifaci gegen Italien (verbundene Rechtssachen C-6/90 und C-9/90) niedergelegt wurden.

Im Francovich-Fall führte der EuGH drei Bedingungen auf, die sowohl **erforderlich** als auch **hinreichend** sind, um die Haftbarkeit gemäß diesem Grundsatz zu bestimmen. Diese sind:

- Die Rechtsvorschrift, gegen die verstoßen wurde, sollte Bürgern Rechte verleihen;
- der Inhalt dieser Rechte muss auf der Grundlage der Rechtsvorschriften der betreffenden Richtlinie bestimmt werden können;



- es muss einen Kausalzusammenhang geben zwischen dem Verstoß des Mitgliedstaates und dem Verlust oder Schaden, der dem Geschädigten entstanden ist.

Darüber hinaus muss der Verstoß gegen EU-Recht für die betroffene Person auch schwerwiegend genug sein, um einen Anspruch auf Schadenersatz zu bewirken.

In späteren Fällen hat der EuGH die Francovich-Rechtsprechung weiterentwickelt. Heute ist klar, dass die Möglichkeit dieses Rechtsmittels für alle Verstöße gegen EU-Recht durch einen Mitgliedstaat verfügbar ist, und zwar nicht nur bei vollständiger Nichtumsetzung, sondern auch im Falle der **unzulänglichen** Umsetzung einer Richtlinie.

### Material

Der Wortlaut der beiden Richtlinien und (wo verfügbar) Zusammenfassungen (siehe Abschnitt „Nationaler Kontext“).



## 2 Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NRO) bei der Bekämpfung von Diskriminierung

### Beabsichtigtes Lernergebnis

- Die Teilnehmer sollen die Rollen untersucht haben, die NRO bei der Bekämpfung spielen können und sollten.

### 2.1 Was ist eine NRO?

Eine NRO ist eine rechtmäßig gegründete lokale, nationale oder internationale Gruppe mit einer Satzung, einem eindeutig definierten Zweck, sichtbaren Aktivitäten und einem leitenden Organ, das ermächtigt ist, für ihre Mitglieder zu sprechen. In der Regel handelt es sich um nicht gewinnorientierte Organisationen, die weder zu einer Regierung noch zu einem Unternehmen der Privatwirtschaft oder einer politischen Partei gehören. Im Allgemeinen zielen sie auf die Förderung des Gemeinwohls ab, indem sie soziale und rechtliche Probleme in Angriff nehmen und sich bemühen, neben anderen demokratischen Institutionen bei Entwicklung und Fortschritt der Bürgergesellschaft eine gleichberechtigte Rolle zu spielen.

### 2.2 Welche Rolle hat eine NRO bei der Bekämpfung von Diskriminierung?

Bei der Bekämpfung von Diskriminierung sollten NRO die Sonderrollen, die ihnen gemäß Artikel 7 und 12 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates sowie gemäß Artikel 9 und 14 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zugeteilt werden, voll nutzen.

NRO spielen für die erfolgreiche Entwicklung eines Landes eine entscheidende Rolle, wenn dieses seine Ziele des Friedens, der Demokratie, der Good governance, der Gesundheit, des Wohlstands und der Gleichstellung erreichen will.

Die Rolle der NRO als Instrumente der Bürgergesellschaft im Kampf gegen Diskriminierung kann Folgendes umfassen:

- Bereitstellung einer Plattform, um den Bedarf diskriminierter Menschen zu vermitteln und aktiv anzugehen;
- Unterstützung von Diskriminierungsopfern beim Zugang zu den Gerichten;
- Förderung der Vielfalt und der Gleichbehandlung in der Gesellschaft;



- Errichtung von Mechanismen zur Beeinflussung von Entscheidungsprozessen;
- allgemeine Umsetzung von Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung in der politischen Entscheidungsfindung;
- Einflussnahme auf Behörden und Unternehmen dahin gehend, dass sie sich aktiv im Kampf gegen Diskriminierung betätigen;
- Monitoring, Dokumentation und Denunziation von Diskriminierung;
- Sorge für den Verbleib von Gleichstellungsfragen auf der politischen Agenda und Förderung der Mobilisierung.

#### NRO können

- in einer Partnerschaft mit anderen NRO zusammenarbeiten, um gemeinsame Ziele zu erreichen;
- Gruppen bestärken, sich im Rahmen von Kampagnen einzusetzen, für sich selbst zu sprechen sowie ihre Rechte zu behaupten und zu stärken;
- dort, wo es angemessen ist, *partnerschaftlich mit Regierungen* zusammenarbeiten, um gemeinsame Ziele und Anliegen zu erreichen;
- dort, wo es angebracht ist, *gegen Regierungen* arbeiten, wenn diese Regierungen eine Politik fördern, die den Zielen der NRO zuwiderläuft;
- wenn es angebracht ist, *im Rahmen der Regierungspolitiken* Dienstleistungen effizient und wirksam anbieten und gegebenenfalls Strategien unterstützen, die zwischen NRO und Regierung beraten und verhandelt wurden;
- *außerhalb des Rahmens der Regierungspolitiken* Dienstleistungen effizient und wirksam anbieten, wenn dies erforderlich und angebracht ist, um die Ziele der NRO zu erreichen, und gegebenenfalls Strategien verabschieden, die den Regierungspolitiken entgegenstehen;
- die Koordinierung ihrer eigenen Dienstleistungen gewährleisten und mit der Regierung Gespräche über die *Koordination von Dienstleistungen zwischen Regierung und NRO* aufnehmen;
- Regierungen zu wichtigen Themen professionell fundierte Ratschläge erteilen und Gutachten erstellen;
- bei Bedarf für Veränderungen eintreten und kämpfen;
- durch professionell fundierte Empfehlungen und die Information von Regierungs- und Oppositionspolitikern und anderen einflussreichen Personen beratend und handelnd zum politischen Entscheidungsprozess beitragen;
- aufmerksame „Wachhunde“ sein, indem sie aufzeigen, wo Regierungen und Unternehmen aktiv diskriminierend handeln, ihren Verpflichtungen im Kampf gegen Diskriminierung nicht





nachkommen oder ihre diesbezüglichen Leistungen noch verbesserungswürdig sind, und indem sie auf eine verstärkte Wahrnehmung der Kontrollfunktion hinarbeiten, die eine demokratische Gesellschaft ausmacht. In dieser Rolle müssen NRO Regierung und Unternehmerschaft ins Visier nehmen und durch Fürsprache, Beeinflussung und Verhandlungstätigkeit unterstützen, wenn dies verlangt wird;

- durch sorgfältig ausgewählte Mechanismen Rechtsakte, Unterlassungen, Verwaltungsmethoden oder politische Maßnahmen in Frage stellen, die den Zielen der NRO zuwiderlaufen;
- darauf achten und gewährleisten, dass aus allen neuen Entwicklungen im Kampf gegen Diskriminierung Nutzen gezogen wird, z. B. aus neuen Rechtsvorschriften (auf nationaler, internationaler oder EU-Ebene), neuen Politikstrategien (auf nationaler, internationaler oder EU-Ebene), neuen Finanzierungsquellen oder wegweisenden Gerichtsurteilen (auf nationaler, internationaler oder EU-Ebene);
- offen, transparent und rechenschaftspflichtig gegenüber ihren Mitgliedern und der Öffentlichkeit sein;
- die Partizipation von NRO in der Bürgergesellschaft durch die Bildung von Netzwerken und Koalitionen stärken und originelle Initiativen und Lösungen fördern. Dies kann zum Abbau von Vorurteilen innerhalb der Gesellschaft beitragen und damit die Gleichstellung fördern;
- offen und kooperativ mit anderen NRO in den einschlägigen Bereichen zusammenarbeiten, um Konflikte und Streitigkeiten zwischen NRO zu vorzubeugen;
- auf Staaten Druck ausüben, internationale Übereinkommen zu ratifizieren, durch die die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf Regierungspraktiken gelenkt werden kann;
- nationale und internationale Einrichtungen mit essenziellen und verlässlichen Informationen versorgen, auf die sie sich stützen sollten, wenn die Bestandsaufnahme eines Landes in Bezug auf Diskriminierungsfragen vorgenommen wird.

Alles in allem kann die Rolle vieler NRO darin bestehen, die Handlungen und Maßnahmen von Regierungen und privaten Einrichtungen zu überwachen und zu kritisieren, die Rolle der Regierung bei der Bekämpfung von Diskriminierung zu ergänzen sowie Einzelpersonen und Gruppen bei der Behauptung ihrer Rechte zu helfen.

### 2.3 Was kann eine NRO zur Bekämpfung von Diskriminierung konkret unternehmen?

Folgende Auflistung beinhaltet eine Reihe von Vorschlägen für Aktivitäten und Leistungen, die eine NRO durchführen bzw. erbringen kann, um einen Beitrag im Kampf gegen Diskriminierung jedweder Art zu leisten:

- Sensibilisierung;
- Überwachung/Beeinflussung der Entwicklung von Politik und Recht;



- Unterstützung von Einzelopfern und Einzelpersonen, die an einer Kollektivbeschwerde beteiligt sind;
- Prozessführung;
- alternative Konfliktlösungsmöglichkeiten (ADR), einschließlich Mediation;
- Veranstaltung von Kampagnen, Einsatz für Veränderungen in der Praxis (in Abhebung zu Politik und Recht).

## 2.4 Was braucht eine NRO zur Erfüllung ihrer Aufgabe?

- Personal
- Kompetenzen
- Know-how
- Fachwissen
- Offenheit
- Transparenz
- Verantwortlichkeit (NRO stehen an vorderster Front der Debatte im Hinblick auf Verantwortlichkeit und Transparenz – Kernthemen für ehrenamtliche Arbeit)
- finanzielle Unterstützung
- nichtdiskriminierende Grundhaltungen innerhalb der eigenen Organisation
- angemessene nationale Rechtsvorschriften in Bezug auf ihre Gründung und Arbeitsweise

## 2.5 Warum sind NRO besser als andere Organisationen für die Bekämpfung von Diskriminierung gerüstet?

- Ehrenamtliche Organisationen spielen eine entscheidende Rolle bei der Zusammenarbeit mit Gemeinschaften auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene.
- Während Entfremdung von der Politik wächst, ist das Engagement in ehrenamtlichen und Gemeindeaktivitäten eine Möglichkeit für die Menschen, etwas zum öffentlichen Leben beizutragen, indem sie Zeit oder Geld zur Verfügung stellen und Angelegenheiten unterstützen, die für sie von Bedeutung sind.





- Ehrenamtliche Organisationen haben sich zunehmend zu Orten entwickelt, an denen die Menschen sich austauschen, sich in Angelegenheiten, die sie betreffen, engagieren können und wo sie das Gefühl haben, für Veränderungen kämpfen zu können.

## 2.6 Was steht den NRO im Wege, und wie können diese Hürden überwunden werden?

- Die Anforderungen, die NRO erfüllen müssen, um eingetragen werden zu können, sind in komplexe Vorschriften eingebettet. NRO, die sich eintragen lassen möchten, sollten sicherstellen, dass sie sich in diesen Vorschriften sehr gut auskennen, dass sie die richtigen Schritte unternommen und die für die Eintragung erforderlichen Dokumente erhalten haben.
- Verbot für Organisationen, bestimmte Tätigkeiten auszuführen, wenn sie nicht registriert sind. Organisationen müssen entscheiden, wie wichtig dies ist und ob sie sich eintragen lassen oder nicht.
- Verbot bestimmter Tätigkeiten auch nach der Eintragung. NRO müssen sich an die nationalen Rechtsvorschriften halten oder, wenn diese willkürlich oder unverhältnismäßig sind, sie durch angemessene Mechanismen in Frage stellen.
- Mangelndes Gewicht, um sich an wichtigen politischen Debatten zu beteiligen. NRO müssen sich vergewissern, dass sie eine Einzelperson oder Organisation beauftragen, die gesellschaftliches Gewicht hat.
- Nicht genügend Gewicht, um Beschwerden einzulegen. NRO können Personen mit Gewicht unterstützen oder sich um eine Änderung der Vorschriften bemühen.
- Wenn sie in der öffentlichen Wahrnehmung in die Nähe der Regierung oder einer politischen Partei gerückt werden, stellt dies ihre Akzeptanz als unparteilicher Fürsprecher bestimmter Themen in Frage. Eine gute NRO muss vorsichtig sein, wenn sie eine Sache unterstützt, um nicht mit einer politischen Partei in Verbindung gebracht zu werden; dafür sollte durch aktive Maßnahmen gesorgt werden.
- Fehlendes Know-how und mangelnde Fähigkeiten, insbesondere im Organisations- und Finanzmanagement und bei IT-Anwendungen. NRO sollten sicherstellen, dass die Bedeutung eines guten Organisations- und Finanzmanagements richtig eingeschätzt wird. Sie müssen entweder auf (bezahlte oder unbezahlte) Serviceleistungen qualifizierter Fachkräfte zurückgreifen oder geeignete Schulungsmaßnahmen durchführen (oder beides).
- Fehlende Finanzierungshilfen und beschränkte Ressourcen, mangelnde Information und mangelnde Beratung über den Zugang zu verfügbaren Finanzmitteln auf nationaler, internationaler und EU-Ebene. Die staatliche Gleichstellungskommission, NRO-Koordinierungsstellen,



lokale EU-Vertretungen und regionale Vertretungen internationaler Sponsoren sollten kontaktiert werden, um geeignete Finanzierungsquellen ausfindig zu machen.

- Steuergesetze und andere einschlägige Rechtsvorschriften des Sponsoren- oder Empfängerlandes, die für NRO ungünstig sind. Es ist beispielsweise ein erhebliches Hindernis für die Gesundheit und Nachhaltigkeit des NRO-Sektors in Japan, dass das Land früher den meisten seiner nicht gewinnorientierten Organisationen keinen steuerlich günstigen Status gewährte. Demgegenüber haben die Erfahrungen in den USA gezeigt, dass Steuervorteile für nicht gewinnorientierte Organisationen einen Anreiz für Beiträge der Öffentlichkeit darstellen und die Spendenfreudigkeit des gewinnorientierten Wirtschaftssektors fördern.
- Fehlende effiziente „Partnerschaften“ zwischen Regierung und NRO. Regierung, Wirtschaft und NRO müssen einander als vollwertige Partner gleicher Bedeutung mit unterschiedlichen, entscheidenden Rollen bei der Entwicklung anerkennen. Die Rechtsvorschriften zur Definition des politischen Umfelds, das für die Aufnahme der Tätigkeit der NRO erforderlich ist, werden von Regierungen erlassen und umgesetzt. Gewinnorientierte Unternehmen können Know-how, Ressourcen und technische Unterstützung anbieten, während NRO praktisches Basiswissen sowie Beziehungen und Netzwerke zur praktischen Umsetzung vorzuweisen haben, die gebraucht werden, um die Arbeit so durchzuführen, dass das Endprodukt nachhaltig ist.
- Nicht ausreichende Nutzung potenzieller Unterstützung der Privatwirtschaft. NRO sollten sich bemühen, die Unternehmen für Engagement zu gewinnen. Eine wachsende Zahl von NRO bindet nun Unternehmen in „Partnerschaften“ ein, in deren Rahmen Kernthemen gemeinschaftlich in Angriff genommen werden sollen.
- Unfähigkeit, einige Teile der Gemeinschaft zu erreichen, verursacht durch Unsensibilität, Auf-erlegung extern gewählter rechtlicher oder politischer Ziele oder durch kulturelle und sprachliche Barrieren. NRO sollten sicherstellen, dass *ihre eigenen Organisationen* eine diversifizierte Personalstruktur haben: Mitarbeiter, die in der Sensibilisierung für Diskriminierungsfragen und für soziale und politische Geschichte geschult sind, auch für die Geschichte der Ausgrenzung und Diskriminierung von Gruppen innerhalb der Gemeinschaft, und die dort, wo erforderlich, Sprachkompetenzen besitzen.
- Schlechte Management- und Beschäftigungspraktiken kommen bei NRO häufig vor, können die Moral schwächen und die Wirksamkeit von NRO schmälern. Ein Beispiel hierfür ist das Fehlen einer organisierten Infrastruktur oder Hierarchie und/oder eines Managementsystems. Dies mag auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen sein, unter anderem auf geringe Finanzierungsmittel und Ressourcen, wenig Zeit, Widerstand gegen die Übernahme der Rolle als Arbeitgeber, Personalkontinuität (insbesondere in einer Organisation, in der die Fluktuation enthusiastischer Freiwilliger hoch ist), geringe Moral des Personals oder chaotische Zustände, und führt dazu, dass die NRO ihr Wirksamkeitspotenzial nicht voll ausschöpft. Dies lässt sich durch einvernehmliche Zuweisung von Führungsrollen, spezielle Managementschulung, eine kompetente interne Verwaltung und regelmäßige Überprüfung administrativer und beschäftigungsbedingter Fragen vermeiden.





## Material

Zum Beispiel das Dokument „Fundamental Principles on the Status of NGOs in Europe“ des Europarates – [www.coe.int/T/E/NGO/public/PrincFondam %20en %20engl.pdf](http://www.coe.int/T/E/NGO/public/PrincFondam %20en %20engl.pdf).

Dieses Dokument liegt auf Englisch, Französisch, Albanisch, Bulgarisch, Lettisch, Litauisch, Russisch und Serbisch vor.





# 3 Themenschwerpunkte

## Beabsichtigtes Lernergebnis

- Die Teilnehmer sollen verschiedene mögliche Aktivitäten und Dienstleistungen untersucht haben, die NRO durchführen bzw. anbieten können, um bei der Bekämpfung von Diskriminierung auf praktischer Ebene zu helfen.

## 3.1 Sensibilisierung

Manche Menschen hegen bewusste Vorurteile gegenüber bestimmten Personengruppen und diskriminieren sie wissentlich. Doch die Zahl derjenigen Gesellschaftsmitglieder, die sich ihrer diskriminierenden Verhaltensweisen und Einstellungen gar nicht bewusst sind, ist wesentlich höher. Dieses mangelnde Bewusstsein ist manchmal eine der ersten Hürden, die bei der Arbeit im Einsatz für Gleichstellung überwunden werden müssen. Es gibt viele Möglichkeiten, wie NRO Kenntnisse und Informationen über Gleichstellungsfragen an die Sozialpartner und die Bevölkerung allgemein weitergeben können.

Viele Diskriminierungsopfer sind sich nicht im Klaren darüber, welche Rechte sie haben, was sie tun oder wen sie um Hilfe ersuchen können.

### Stärkung von Selbst- und von institutionellem Bewusstsein

Ergebnisse von Untersuchungen bei Großsponsoren und NRO-Konsortien haben gezeigt, dass NRO, wenn sie effizient arbeiten wollen, nicht nur für die von ihnen vertretenen Themen sensibilisieren, sondern auch ihr eigenes Selbstbewusstsein und das Bewusstsein der Öffentlichkeit bezüglich ihrer Existenz als Organisationen schärfen müssen. Dies ist zwar ein separates, aber mit der Sensibilisierung für Diskriminierungsfragen zusammenhängendes Thema, das sie angehen müssen. Häufig wird dieser Punkt auch übersehen.

NRO, die sich speziell mit Diskriminierungsfragen beschäftigen, müssen daher Parallelstrategien entwickeln, um einerseits ihr **Selbstbewusstsein** und ihr Bewusstsein für ihre **eigenen** Ziele und andererseits das öffentliche Bewusstsein für die Diskriminierungsfragen, die sie mit ihrer Arbeit in Angriff nehmen wollen, zu schärfen. Diese Strategie könnte Folgendes beinhalten:

- Eine sichtbare Präsenz durch Teilnahme an einschlägigen Tagungen und Veranstaltungen oder durch die Mitwirkung in Ausschüssen/Sondergremien zu bedeutsamen Themen. Solche Veranstaltungen können ideale Orte sein, um zusammenzukommen und individuelle Treffen mit anderen, Partner suchenden Organisationen oder auch mit Sponsoren, die direkte Finanzhilfen zur Verfügung stellen können, zu organisieren. Für einen Dialog mit der Regierung im Hinblick auf die Unterstützung solcher Aktivitäten im Bedarfsfall können sich die NRO insbesondere auf



Artikel 14 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates und auf Artikel 12 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates berufen.

- Zusammenarbeit mit anderen Organisationen – d. h. anderen NRO, die den Schwerpunkt ebenfalls, wenn auch in anderer Weise, auf Diskriminierungsfragen legen. Hierzu können gemeinsame Tagungen, Koordinierungstätigkeiten und die Herausstellung von Prioritäten für die Gemeinde gehören.
- Der Erwerb von Material und technischem Sachverstand, zum Beispiel:
  - Beantragung eines Diskriminierungsexperten, der für die NRO abgestellt wird und technische Hilfe leistet;
  - Beantragung spezifischer Schulungsbereiche;
  - Errichtung von Partnerschaften mit anderen Organisationen zur Durchführung bestimmter Programme;
  - Verständnis des Zusammenhangs zwischen NRO-Programmen und langfristigen Regierungsplänen. Es ist wichtig für NRO, gemeinschaftlich festlegen zu können, wo diese Aktivitäten in die größer angelegten Pläne passen. Einige NRO sind häufig besser in der Lage, einen ungestillten Bedarf anzugehen, alternative Standpunkte anzubieten und die Debatte über Themen anzustoßen, die von der Regierung noch nicht in aller Breite aufgegriffen wurden.

Mit der Stärkung ihres eigenen Profils werden NRO auch das Bewusstsein für bestimmte, in ihrem Interesse liegende Bereiche der Diskriminierung schärfen.

## Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen

Was ist der Sinn von Sensibilisierung?

- Änderung von Einstellungen, Verhaltensweisen und Mustern, Mobilisierung von Unterstützung für neue politische Maßnahmen, Förderung der Umsetzung einer Gleichstellungsagenda usw.

Wer sind die Zielgruppen?

- Die öffentliche Meinung, Opfer oder mögliche Opfer, Arbeitgeber des öffentlichen und des Privatsektors, Anbieter von Dienstleistungen (auch von Wohnungen), Bildungseinrichtungen, Vollstreckungsbehörden usw.

Wie kann sensibilisiert werden?

- Durch Bereitstellung von Informationen, Veranstaltung von Kampagnen, Bildung und Ausbildung, Forschung und Veröffentlichung von Forschungsergebnissen, Networking und Errichtung von Bündnissen sowie Medienarbeit.





- Durch das Aufzeigen bewusster oder unbewusster Diskriminierung, insbesondere wenn diese eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung beinhaltet.
- Durch die Vermittlung verständlicher, in der jeweiligen Gemeinschaft akzeptierter Gründe, aus denen Diskriminierung verboten ist, und die Erklärung, worin die Bedeutung der gesetzlichen Verankerung dieses Verbots liegt.
- Durch die Personalisierung des Verständnisses dessen, was es bedeutet, diskriminiert zu werden (d. h. Menschen zum Mitgefühl mit Diskriminierungsopfern zu erziehen), und die Abkehr von der Sichtweise, Opfer seien „die anderen“.
- Durch die Bereitstellung von Informationen über:
  - die Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit den Antidiskriminierungsrechten;
  - die Rechtsvorschriften, durch die diese Rechte wirksam werden, und insbesondere über die Pflichten der Staaten gemäß Artikel 12 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates und Artikel 10 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Verbreitung von Informationen über den Inhalt der Richtlinien mit allen geeigneten Mitteln;
  - die Befugnisse, die zum Schutz von Menschen vor Diskriminierung vorhanden sind;
  - Präventivmaßnahmen;
  - die Möglichkeiten für den Umgang mit Verstößen gegen die Antidiskriminierungs-Vorschriften;
  - die Daten einschlägiger Organisationen und Behörden, die speziell für die Bearbeitung bestimmter Bereiche von Diskriminierung errichtet wurden.

Verschiedene Methoden für die Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit sind im Abschnitt „Kompetenzen und Instrumente“ dargelegt.

## 3.2 Überwachung/Beeinflussung der Entwicklung von Politik und Recht

NRO können eine bedeutende Rolle bei der Überwachung und Beeinflussung der Entwicklung von Politik und Recht spielen, da ihre Stellung sie besonders gut dazu befähigt, die Behörden auf das Basiswissen über die Probleme und auf die Erwägung möglicher Lösungen aufmerksam zu machen. NRO müssen die politische Entscheidung treffen, ob es sich um eine Aktivität handelt, für die sie den nötigen Sachverstand und die erforderliche Handlungskapazität aufbringen (siehe Abschnitt „Kompetenzen und Instrumente“).

Was ist zu überwachen?

- Umsetzung von Rechtsvorschriften und Politikstrategien;





- Praktiken und Einstellungen in bestimmten Sektoren (öffentliche Verwaltung, Beschäftigung, Zugang zu Dienstleistungen usw.);
- Auswirkungen von Politikstrategien auf anfällige Gruppen.

Wie?

- Durch Forschung, Sammeln von Daten, Entwicklung von Indikatoren.

Eine gute Überwachung wird zu bedeutsamen und verlässlichen Informationen führen und ist eine Voraussetzung für wirksame Lobbyarbeit.

Überwachung durch den Einsatz von Forschung und Lobbyarbeit kann Folgendes umfassen:

- den Versuch, die Regierung durch Treffen mit oder Briefe an Minister und Beamte dazu zu bewegen, bestimmte Themen aufzugreifen;
- Antworten auf Konsultationsdokumente;
- Nutzung des politischen Prozesses;
- Briefing von Abgeordneten zu bestimmten Themen und Bemühungen, sie zum Einreichen von Anträgen für Debatten zu bewegen;
- enge Zusammenarbeit mit der Regierung (falls angebracht), sobald sich die Gelegenheit ergibt (Teilnahme an Arbeitsgruppen und Sonderausschüssen usw.);
- enge Zusammenarbeit mit anderen NRO zu Gleichstellungsfragen;
- enge Zusammenarbeit mit einschlägigen Gleichstellungs- und Diversity-Foren;
- Überwachung der Auswirkungen neuer Gesetze; da, wo neue Gesetze negative Folgen für bestimmte Gruppen haben, müssen die Regierung, andere NRO usw. darauf aufmerksam gemacht werden.

### 3.3 Unterstützung für Einzelopfer

#### Unterstützung

NRO müssen ihre Kapazität für die Unterstützung von Diskriminierungsopfern einschätzen können. In diesem Zusammenhang können sich NRO auf Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates und auf Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates berufen.

Einige NRO werden die Kompetenzen und Ressourcen für ausführliche Beratungs- und Unterstützungsleistungen haben, einschließlich gesetzlicher Vertretung. Andere NRO können dem Opfer





vielleicht bei der Feststellung helfen, dass die Behandlung, die sie erfahren haben, eine ungesetzliche Diskriminierung darstellt, und ihm bei den ersten Erkundigungen behilflich zu sein. Eine andere Gruppe von NRO hat möglicherweise nicht die Kompetenzen und Erfahrungen, solche grundlegenden Diagnosen zu stellen, und sollte die betroffene Person daher umgehend an eine besser geeignete Beratungs- und Hilfsstelle verweisen. NRO müssen vorsichtig sein und darauf achten, dass sie in diesem Bereich nicht mehr tun als das, wozu sie sich in der Lage fühlen. Deshalb ist es so wichtig, ein Skills-Audit durchzuführen (siehe Abschnitt „Kompetenzen und Instrumente“).

NRO sollten einzelnen Diskriminierungsopfern Unterstützungsleistungen auf breiter Basis anbieten. Dabei müssen die Empfindlichkeiten der Opfer und die Bandbreite der Gefühle, die sie durchlaufen werden (Wut, mangelndes Selbstwertgefühl, Widerwillen gegen die Offenlegung, verbale oder sonstige Wiederholung der Beleidigungen, Gefühl der Isolation, Angst vor Verlust ihres Arbeitsplatzes, Angst vor Repressalien, Angst vor Viktimisierung), stets berücksichtigt werden. Außerdem sollten die Erwartungen des Opfers im Zusammenhang mit möglichen zu ergreifenden Maßnahmen in Betracht gezogen werden.

Die Bereitstellung professioneller, aber auch freundlicher Unterstützung ist entscheidend. Diese Unterstützung kann verschiedene Gesichter haben, z. B.:

- Einrichtung einer speziellen Hotline, die von geschulten Beratern bedient wird und über die Diskriminierungsfälle verzeichnet und überwacht werden;
- Versorgung der Opfer mit Informationen über ihre Rechte in verständlicher Sprache;
- Bereitstellung von Fachinformationen und -beratung für Opfer bezüglich der am besten geeigneten Mechanismen für den Umgang mit der Diskriminierung, die sie erlitten haben;
- Abgabe realistischer Informationen und Empfehlungen bezüglich des wahrscheinlichen Ergebnisses einer etwaigen Beschwerde;
- Gewährung von (oder Ermöglichen des Zugangs zu) professioneller Beratung als Hilfe beim Wiederaufbau (oder Aufbau) von Selbstwertgefühl;
- Herstellung eines Kontakts mit anderen Opfern, wenn die Betroffenen dies hilfreich finden;
- Herausstellen der Ziele des Opfers im Falle einer etwaigen Beschwerde und deren Abstimmung mit der Politik und den Zielen der betreffenden NRO;
- Vorschlagen informeller Lösungen, soweit angebracht (z. B. Mediation zwischen einem Opfer, dem eine Wohnung verweigert wurde, und dem Eigentümer, damit dieser seine Entscheidung überdenkt);
- Einrichtung eines Rechtsteams, das in der Lage ist, die für den Umgang mit diskriminierenden Handlungen erforderliche rechtliche Unterstützung zu gewähren (siehe Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates und Artikel 9 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates);



- Durchführung sachdienlicher Erhebungen sowie Lieferung statistischer Informationen und Empfehlungen zu Gleichstellungsfragen.

Darüber hinaus können NRO bei Diskriminierungen im Bereich Arbeit und Beschäftigung in der Position sein, sich in einer für die Opfer bequemerem Weise an die Arbeitgeber zu wenden, wenn sie konstruktive Kontakte zur Arbeitgeberschaft und zu den gesetzlichen Umsetzungsinstitutionen wie etwa der Gewerbeaufsichtsbehörde geknüpft haben.

## Prozessführung

Für NRO, die zur Bekämpfung von Diskriminierung einen Prozess anstrengen möchten, gibt es verschiedene Optionen:

- Nutzung der Dienstleistungen von Rechtsanwälten, die (bezahlt oder unentgeltlich) direkt für die NRO arbeiten, zur Prozessführung. Dabei ist es entscheidend, dass diese Rechtsanwälte die notwendigen fachlichen Kenntnisse und Kompetenzen erwerben.
- Errichtung eines Teams von Rechtsanwälten, die den NRO angehören, über das einschlägige Fachwissen verfügen und sowohl willens als auch in der Lage sind, im Namen von Einzelnen oder Gruppen vor Gericht zu gehen.
- Herstellen von Verbindungen zu Anwaltsbüros und diese zum Erwerb des zur Übernahme von Fällen erforderlichen Sachverstands bewegen, sei es gegen Bezahlung (wenn Gelder vorhanden sind) oder allenfalls auch unentgeltlich.
- Sicherstellen von fundierten Kenntnissen über die nationalen Rechtsvorschriften zur Prozesskostenhilfe, um sich in die Lage zu versetzen, diese im Namen mittelloser Opfer in Anspruch zu nehmen.
- Ausarbeitung einer Prozessführungsstrategie, die auf die Politik und die Ziele der NRO, das nationale System und den konkreten Beschwerdefall zugeschnitten ist. NRO können beschließen, eine Prozessführungsstrategie anzunehmen, prozessbezogene Prioritäten festzulegen oder einen übergreifenden Service anzubieten. Jede Option hat ihre Vor- und Nachteile, doch welche auch gewählt wird: Die Kriterien für die Übernahme von Fällen müssen sowohl für die NRO als auch für die Opfer, die sich Hilfe suchend an sie wenden, transparent sein.
- Prozessführung vor nationalen Gerichten (einschließlich Verfassungsbeschwerden, wo diese möglich sind) und insbesondere Gewährleistung, dass die NRO die gemäß Artikel 9 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates und gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates gewährten Rechte in Anspruch nehmen.
- Sicherstellen, dass die Staatsanwälte und Ermittlungsrichter ihre Aufgaben mit der gebührenden Sorgfalt erfüllen, wenn Straftaten im Zusammenhang mit Diskriminierung begangen wurden – wie etwa Anstiftung zum Rassenhass, homophobe oder religiös motivierte Gewalt –, und im Bedarfsfall Anzeigeerstattung zur Gewährleistung einer strafrechtlichen Verfolgung.





- Unterstützung von Opfern als zivile Parteien bei strafrechtlicher Verfolgung im Zusammenhang mit Diskriminierung.
- Im Falle solcher Straftaten und bei Untätigkeit der Staatsanwaltschaft Beratung von Opfern im Hinblick auf die Möglichkeit einer Privatklage, sofern diese Möglichkeit im nationalen Recht vorgesehen ist, und gegebenenfalls Hilfeleistung bei den entsprechenden Schritten.
- Übernahme von (Einzel- oder Kollektiv-)Beschwerden gegenüber internationalen Institutionen, wie etwa dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (insbesondere gemäß Zusatzprotokoll 12, siehe Abschnitt „Schlüsselkonzepte“), dem UN-Menschenrechtsausschuss (gemäß dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte), dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung oder dem Rat des Europäischen Ausschusses für Sozialrechte gemäß der Europäischen Sozialcharta, sofern eine entsprechende Einwilligung des betreffenden Staates vorliegt (!).
- Sicherstellen, dass die nationalen Gerichte wichtige Punkte der Auslegung der EU-Richtlinien an den EuGH verweisen (siehe Abschnitt „Nationale Rechtsvorschriften und Verfahren“).
- Unterrichtung der Europäischen Kommission über Verwaltungspraktiken, die gegen die Richtlinien verstoßen, um auf Vertragsverletzungsverfahren hinzuwirken, sowie Lieferung der erforderlichen Informationen und Unterstützung der Kommission, wenn solche Verfahren eingeleitet werden.

### Alternative Konfliktlösungsmöglichkeiten (ADR)

In Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates und Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates wird ausdrücklich auf Schlichtungsverfahren verwiesen.

Das ADR-Verfahren hat verschiedene Formen in den Mitgliedstaaten der EU und des Europarates und kann Vermittlungs-, Mediations- und Schlichtungsverfahren umfassen.

In einigen Ländern ist ADR eine echte Alternative zur Führung eines Prozesses. Die Parteien haben in der Regel Zugang zu einem geschulten Mediator, einem einvernehmlich ausgewählten Schlichter oder einem Gremium aus Schlichtern, die ihnen dabei helfen, zu einer beiderseits akzeptablen Einigung zu gelangen, mit welcher die Beschwerde bzw. der Streitprozess beigelegt wird. Diese Einigung mag keine rechtsverbindliche Wirkung haben, kann jedoch häufig zur Lösung sowohl des oberflächlichen Konflikts als auch des dahinter steckenden Problems zufriedenstellender beitragen als ein Prozess. Handelt eine Partei der Einigung zuwider, steht der Weg zu den Gerichten immer noch offen.

(!) Technisch gelten von den oben genannten Beschwerden korrekterweise nur Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte offiziell als Rechtsstreit. Die anderen Verfahren haben jedoch quasi gerichtliche Natur und werden deshalb hier und nicht in das Kapitel über ADR eingeordnet.



In einigen Systemen kann die so erzielte Einigung rechtlich bindend sein und vor Gericht eingeklagt werden, wenn eine Partei sich nicht daran hält.

Viele Länder in Mittel- und Osteuropa haben formale Mediationssysteme entwickelt, die speziellen Schlichtungsgesetzen unterliegen und die Dienste eines Richters als Schlichter oder Vermittler implizieren, ohne dass dabei auf formale gerichtliche Verfolgung zurückgegriffen werden muss. Die am Ende solcher im Rahmen eines Mediationsverfahrens geführten Diskussionen werden in der Regel bei Gericht eingetragen und sind vollstreckbar. Gelangen die Parteien nicht zu einer Einigung, können sie sich an die ordentlichen Gerichte wenden.

Mitunter bestehen mehr als eines solcher Systeme nebeneinander, und es kommt zu einem gewissen Maß an Überschneidungen.

Sowohl die Mediation als auch die Schlichtung sind hoch qualifizierte berufliche Tätigkeiten. In vielen Ländern wurden Vermittlungs- und/oder Schlichtungs-Colleges eingerichtet, um die Einhaltung der höchsten Standards sicherzustellen. NRO wollen diese Kompetenzen möglicherweise für sich selbst erwerben, damit ihre Mitarbeiter sich als glaubwürdige Mediatoren profilieren können. Alternativ dazu möchten sie vielleicht Kontakte zu geschulten Mediatoren knüpfen, deren Dienstleistungen sie im Namen von Diskriminierungsopfern in Anspruch nehmen können.

Andere nationale und internationale außergerichtliche ADR-Mechanismen können ebenfalls geeignet sein, z. B. Beschwerden beim nationalen Bürgerbeauftragten oder Petitionen an das Europäische Parlament.





## 4 Kompetenzen und Instrumente für die Arbeit im Kampf gegen Diskriminierung

### Beabsichtigtes Lernergebnis

- Die Teilnehmer sollen die Kompetenzen und Instrumente untersucht haben, die eine NRO als ein Organ der Bürgergesellschaft zur Bekämpfung von Diskriminierung benötigt.

### 4.1 Kompetenzen

NRO müssen ein „Skills-Audit“ innerhalb ihrer Organisation durchführen, um festzulegen, **welche Kompetenzen** benötigt werden, **um die wichtigsten Ziele der Organisation** bei ihrer Arbeit im Kampf gegen Diskriminierung **zu erreichen** und welche Kompetenzen in der Organisation zur Verwirklichung der herausgestellten Ziele fehlen.

Die Organisation muss dann ermitteln, ob sie über **Kenntnisse und Sachverstand** verfügt und/oder diese erwerben muss, entweder über:

- ihr eigenes Personal,
- ihre eigenen Mitglieder,
- Kontakte mit anderen NRO,

indem sie abklärt, ob sie einige der folgenden Kompetenzen hat und/oder benötigt (nicht alle der aufgeführten Kompetenzen werden von NRO benötigt).

Zweck dieses Audits ist die Herausarbeitung der Kompetenzen, die jede NRO benötigt, um ihre Hauptziele zu verfolgen:

- Personal mit Rechtskompetenz;
- Personal mit Mediations- und Schlichtungskompetenz;
- Personal mit Beratungskompetenz;
- Personal mit Schulungskompetenzen;
- Personal mit guten interpersonellen Kompetenzen und Fähigkeiten zur Netzwerkbildung;





- Personal mit guten Kompetenzen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation;
- Personal mit einem Bewusstsein für und Kenntnis von politischen Prozessen;
- Personal mit den Sprachkenntnissen, die für den Zugang zu geeigneten internationalen Materialien oder Prozessen erforderlich sind;
- Personal, das im Umgang mit den Medien erfahren ist;
- Personal mit Marketingkompetenz;
- Personal mit der Fundraising-Kompetenz;
- Personal mit IT-Kompetenz.

Wo ein Mangel an Kompetenzen festgestellt wird, müssen NRO die Schritte festlegen, die sie zur Behebung des Mangels unternehmen müssen, z. B. durch

- Rekrutierung von geeignetem Personal;
- Rekrutierung von geeigneten Ehrenamtlichen;
- Nutzung von Kontakten mit anderen NRO, etwa für Schulung, Mentoring, Austausch von Kompetenzen usw.;
- Sicherstellung der Verfügbarkeit geeigneter Kompetenzen z. B. durch die Herstellung von Verbindungen mit lokalen Unternehmen, Fachkräften oder Schulungsgebern;
- Beantragung von Finanzmitteln, falls erforderlich.

## 4.2 Instrumente

NRO müssen „Instrumente-Audits“ innerhalb ihrer Organisation durchführen, um festzustellen, welche Instrumente sie effektiv anwenden und/oder anwenden könnten, um ihre Hauptziele besser zu erreichen.

### 4.2.A Allgemeines

#### Veranstaltung von Kampagnen

##### Die politische Bühne

Die Organisation sollte die lokale und nationale politische Bühne sowie lokale und nationale Prozesse durch die Veranstaltung politischer Kampagnen und Unterkampagnen zu bestimmten Themen nut-



zen (z. B. für neue Rechtsvorschriften oder auch um bestehende Rechtsvorschriften auf eine größere Gruppe von Menschen und Situationen auszuweiten) oder zur Änderung diskriminierender Praktiken.

Kampagnen sollten auf Politiker, lokale Behörden und andere Entscheidungsträger abzielen. NRO sollten Minister bezüglich der Tatsachen im Zusammenhang mit den Themen, für die die Kampagne veranstaltet wird, briefen. Die NRO sollten ihre Standpunkte in Gesetzesentwürfen deutlich machen und fordern, dass Behörden und Regierungsstellen ihre Arbeit machen, indem sie den Menschen wirklich helfen.

### Die breite Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit ist ein mächtiges Instrument, und deshalb sollten Kampagnen öffentlich geführt werden. Solche Kampagnen sollten auf die Beeinflussung der öffentlichen Meinung abzielen und über bestimmte Themen angemessen informieren. Eine Änderung der öffentlichen Meinung zu bewirken ist ein wesentlicher Teil einer jeden Kampagne, denn wenn die Öffentlichkeit kein Interesse hat, sind Kampagnen nutzlos. Und wenn die Öffentlichkeit nicht einsieht, dass Antidiskriminierungsrechte grundlegende Rechte sind, dann werden auch die auf Wählerstimmen angewiesenen Politiker nicht zu dieser Einsicht gelangen.

### Networking und Errichtung von Bündnissen

Die Beziehung zu den Zielgruppen ist ein wichtiger Teil der Netzwerkbildung. Die Gesprächsführung mit Gruppen und Foren zum Einholen von deren Standpunkten ist ein guter Ausgangspunkt (z. B. wenn es insbesondere um Altersdiskriminierung geht, Gespräche mit Foren für ältere Menschen). Eine solche Netzwerkbildung wird der Organisation helfen, eine Datenbank mit nützlichen aktuellen Kontakten aufzubauen.

Darüber hinaus ist das Networking mit anderen Gruppen und Organisationen mit einem gemeinsamen Ziel im Kampf gegen Diskriminierung – oder anderen damit zusammenhängenden gemeinsamen Zielen (zum Beispiel die Hebung der Standards in ländlichen Schulen) – eine ideale Möglichkeit, Kenntnisse und Informationen auszutauschen, Beziehungen und damit neue Kontakte aufzubauen, die Grundlage zu erweitern und die Wirkung von Kampagnen zu verbessern.

NRO können zum Beispiel andere Organisationen, die in ähnlichen Bereichen arbeiten, zu Gesprächen am runden Tisch einladen, bei denen sie versuchen können, Ziele für Lobbyarbeit und Kampagnen festzulegen und Informationen über Projekte auszutauschen, an denen sie beteiligt sind.

Solche Zusammenarbeit zielt auch darauf ab, doppelte Arbeit (und damit doppelte Kosten) in ein- und demselben Bereich zu vermeiden. Dies ist wichtig, insbesondere dort, wo Organisationen um die gleichen Finanzmittel miteinander konkurrieren. Der wirtschaftliche Nutzen von Zusammenarbeit und Kennnisaustausch führt außerdem zur Freisetzung von Geldern, die dann anderweitig – wiederum vielleicht auf einer gemeinsamen oder einheitlichen Grundlage – verwendet werden können.

Die Errichtung von Bündnissen mit anderen Sektoren wird zu einem besseren Informationsaustausch und zu einer besseren Koordinierung von Strategien führen und eine stärkere Mobilisierung für die Unterstützung der Gleichstellungsagenda ermöglichen.



Durch das Abhalten eigener Seminare und die Einladung, bei anderen einschlägigen Konferenzen/Veranstaltungen zu sprechen, wird die Organisation ihr eigenes Profil stärken, das Bewusstsein für Diskriminierung schärfen und ihre Kontaktdatenbank erweitern.

Auch die Errichtung von Bündnissen mit anderen Gruppen in der Bürgergesellschaft, die weiter und tiefer in Politik und Wirtschaft hineinreichen – etwa Gewerkschaften, Universitäten, Think tanks, Verbraucherorganisationen und Medien –, ist äußerst wichtig.

### Forschung

Die Standpunkte der NRO, die durch Kampagnenführung, Medienarbeit usw. verbreitet werden, müssen durch solide Forschungsarbeit untermauert werden, die auf hohem professionellem Niveau zu den relevanten Themen und betroffenen Personengruppen durchgeführt wird. Die Forschung spielt eine bedeutende Rolle bei der Beeinflussung politischer Entscheidungsträger auf höchster Regierungsebene.

Einige der besten und effizientesten Forschungsarbeiten werden von denjenigen NRO durchgeführt, die über Sachverstand, Kompetenzen und die entsprechenden Mittel zur Ausführung dieser Arbeit auf dem hohen professionellen Niveau verfügen, dessen Einhaltung erforderlich ist, um sich Achtung zu verschaffen. Viele NRO haben diese Kompetenzen nicht und sollten daher eine solche Arbeit nicht aufnehmen. Schmalspurforschung kann sowohl den NRO als auch der Sache schaden. Häufig können NRO dagegen zu Forschungsleistungen von Experten beitragen, indem sie diese mit den benötigten Daten versorgen.

Dementsprechend sollte die Organisation einschätzen, ob sie die erforderlichen Kompetenzen für eigene Forschung sowie die Mittel besitzt, um Erforschung von Sachverhalten im Zusammenhang mit Diskriminierung zu ermöglichen oder bei Sachverständigen in Auftrag zu geben. Größere NRO wollen extern in Auftrag gegebene Forschungsprojekte möglicherweise leiten und nach deren Abschluss Berichte erstellen. Die Durchführung von Umfragen zum Bewusstsein und statistische Analysen anhand von Befragungen sind hilfreiche Möglichkeiten zum Sammeln von Informationen.

NRO können diese Daten sammeln und dann umfassende Forschungsberichte, Arbeitspapiere und/oder kürzere Dokumente über Forschungsergebnisse, Belegmaterial und Fallstudien, Publikationen zu politischen Fragen, regelmäßige Newsletter, statistische Briefings, Resultatzusammenfassungen und Fact sheets erstellen und diese durch Bekanntgabe auf anderem Wege zugänglich machen (z. B. durch ihr Politikportal oder auf ihrer Website).

NRO können mehrmals jährlich elektronische oder postalische Mailings durchführen und so diejenigen Mitglieder aus ihrer Datenbank informieren, die ihre Forschungsleistungen und statistischen Tätigkeiten in Forscher- und Politikerkreisen veröffentlichen.

Diese Kenntnisse werden den NRO helfen, Pilotprojekte zu entwickeln und ihre Theorien dort in die Praxis umzusetzen, wo es darauf ankommt – in der Gesellschaft.



## Die Medien

In der heutigen Gesellschaft der Meinungskontrolle durch die Medien verfügen Letztere womöglich über das mächtigste Instrument von allen, wenn es um die Sensibilisierung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung geht. Die Zusammenarbeit mit den Medien ist daher ein entscheidender Faktor, und die Organisation sollte sich prioritär zum Ziel setzen, Journalisten zu finden (von Rundfunk, Fernsehen, Nachrichten-Websites und Printmedien), mit denen sie reden und zusammenarbeiten können. Sie sollte versuchen, ein hohes Maß an Zeit und Energie auf die Herausgabe von Pressemitteilungen zu verwenden, und Pressekampagnen über Gleichstellungs- und Menschenrechtsfragen unterstützen.

Die Medien können außerdem ein wirksames Instrument zur Ausstrahlung und Verbreitung einschlägiger Informationen sein. Die Organisation sollte daher die Medien nutzen, um die Bevölkerung zu informieren und zu bilden, indem sie zunächst Zielgruppen identifiziert und dann die richtigen Leute anspricht.

Dementsprechend sollten die NRO folgende Schritte in Erwägung ziehen:

- Ausgabe von Pressemitteilungen, wenn lokale oder nationale Regierungen neue politische Maßnahmen vorstellen;
- Ausgabe von Pressemitteilungen, wenn bahnbrechende oder bemerkenswerte Urteile ergehen;
- Durchführung von Pressekonferenzen;
- Einladung von Medienvertretern zur regelmäßigen Teilnahme an Schulungskursen der NRO;
- Verfassen von Leserbriefen zwecks Veröffentlichung;
- Herausfinden der Namen bedeutsamer Journalisten von Presse, Fernsehen und Rundfunk usw., die sich mit dem Thema Diskriminierung beschäftigen, und Einspeisen dieser Namen in die Kontaktdatenbank;
- regelmäßiges Briefing solcher Journalisten zu einschlägigen Themen;
- Überwachung der Medien, um unrichtige Informationen, parteiliche Stellungnahmen oder diskriminierende Beschreibungen und Klischees aufzuspüren und mit den Medien an der Beseitigung solcher Missstände zu arbeiten.

## Schulung

Schulungen müssen für eine ganze Bandbreite verschiedener Teilnehmergruppen konzipiert sein. Der Inhalt einer Schulung hängt dabei von der Zielgruppe ab (Vollstreckungsbehörden, Journalisten, Schulen usw.).



Hat eine Organisation erst einmal

- **ihr eigenes Profil** geschaffen (siehe Abschnitt „Themenschwerpunkte“) und
- die **notwendigen Schulungskennnisse** erworben,

wird sie in der Position sein, Schulungen zur Förderung von Gleichstellung anzubieten.

Die Organisation sollte in Erwägung ziehen, gut beworbene Schulungsseminare und Workshops abzuhalten, insbesondere z. B. für Rechtsanwälte, Richter, Mitarbeiter lokaler Behörden, Arbeitgeber des Privatsektors und Dienstleister, und zwar über deren Verbände. Dabei möchte die Organisation möglicherweise eine bestimmte Zielgruppe ansprechen, beispielsweise Staatsanwälte im Zusammenhang mit der Verfolgung von Straftaten, wie etwa Anstiftung zum Rassenhass.

Ein Teil der professionellen Schulungskompetenz besteht in der Erstellung und Verteilung von Schulungsmaterial und Informationspaketen als zusätzliche Möglichkeit der Informationsverbreitung.

Dabei hängt die Art der Schulungskurse natürlich von folgenden Faktoren ab:

- dem Profil,
- den Zielen und
- den Kompetenzen

der NRO.

## 4.2.B Der IT-Bereich

### Erstellung von Websites

Jede NRO sollte in Erwägung ziehen, eine eigene Website einzurichten. Dabei muss sorgfältig erwogen werden, welcher spezifische Zweck bedient werden soll; Kosten und Nutzen müssen aufgewogen werden. Dies ist eine praktischere Möglichkeit für NRO in den Zielländern – selbst für kleinere – als in Westeuropa, wo Webdesign und Webwartung sehr teuer sind.

Dabei kann auch auf die Hilfe externer IT-Experten zurückgegriffen werden (siehe unten).

### Wissensmanagement

Eines der Probleme viel beschäftigter NRO ist, dass sie über enorme Mengen äußerst wichtiger Informationen verfügen, diese jedoch häufig in den Köpfen der zentralen Mitarbeiter stecken, die einwenden, sie seien zu sehr mit ihrer Aktivistentätigkeit, der Lobbyarbeit für Veränderungen oder der Betreuung von Opfern beschäftigt, um noch Zeit zu finden für die Aufzeichnung dessen, was sie wissen und



was sie wie und warum tun. Wenn diese Mitarbeiter unterwegs sind, können andere nicht einspringen, und wenn sie aus der Organisation ausscheiden, hinterlassen sie große Informationslücken.

NRO müssen wesentlich strenger vorgehen, um einfache Systeme für die Speicherung der Informationen einzurichten, damit jedes Mitglied der Organisation Zugriff auf diese Informationen erhält. Dies kann zum Teil bereits im Rahmen wöchentlicher Sitzungen erfolgen, an denen teilzunehmen Pflicht ist, so dass jeder weiß, was der andere tut. Weiter ist hier ein zusätzliches System für Aufzeichnungen, Kontaktlisten, Ergebnisberichte entscheidender Sitzungen usw. ratsam.

Vielfältige Wissensmanagementsysteme sind ein wichtiges Instrument für die Organisation, wenn sie effizient funktionieren will. Aufrechterhaltung der Kontakte, rechtliche (und andere) Präzedenzfälle und andere einschlägige Datenbanken gewährleisten, dass die Organisation strukturiert und auf dem neuesten Stand bleibt.

Sie sollte in der Lage sein, Informationen über den weiteren Verlauf von Einzelfällen und aktuell veröffentlichte Forschungsergebnisse in ihrem System zu speichern, und stets Kontakte und andere Informationen mit anderen Parteien austauschen können.

Bearbeitet eine NRO ihre eigenen Empfehlungen, Beschwerden oder Rechtsstreitigkeiten, so wird ein wesentlicher Teil ihres Wissensmanagements in ihrem Fallverwaltungssystem bestehen, in dem alle von der Organisation bearbeiteten Fälle aufgezeichnet und weiterverfolgt werden. Dies kann durchaus ein einfaches System sein, da ausgefeilte **Fallmanagementsysteme** die materiellen Kapazitäten vieler NRO übersteigen.

IT ist ein Instrument, auf das eine moderne Organisation nicht verzichten kann. NRO sollten ihren IT-Bedarf sorgfältig ermitteln und erwägen, welche andere einschlägige Software einen Mehrwert für ihre Dienstleistungen darstellen und ihr Potenzial verstärken würde. Natürlich kommen hier Kostenverpflichtungen ins Spiel, insbesondere wenn die Organisation nicht über entsprechend geschultes Personal verfügt (siehe Abschnitt „Kompetenzen und Instrumente“). Möglicherweise können anderen Organisationen oder Unternehmen, mit denen die NRO in Kontakt steht (siehe Abschnitt „Die Rolle der NRO“), der NRO auf regelmäßiger Basis einen IT-Experten „abordnen“.

### 4.2.C Die EU-Ebene

NRO sollten sicherstellen, dass sie der Kommission Informationen zukommen lassen, die die Informationen, die sie gemäß Artikel 19 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates und gemäß Artikel 17 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates von den nationalen Regierungen erhält, ergänzen, vervollständigen und erforderlichenfalls auch kritisieren und korrigieren.

### 4.2.D Andere internationale Einrichtungen

NRO sollten gewährleisten, dass sie die einschlägigen Ausschüsse – etwa im Rahmen der Europäischen Sozialcharta, der Konvention zur Beseitigung von Rassendiskriminierung, der Konvention



der Rechte des Kindes und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte – mit Informationen über die zur Bekämpfung von Diskriminierung ergriffenen Maßnahmen (bzw. das Ausbleiben solcher Maßnahmen) versorgen, welche die von den nationalen Regierungen gelieferten Informationen (siehe Abschnitt „Nationale Rechtsvorschriften und Verfahren“) ergänzen, vervollständigen und erforderlichenfalls auch kritisieren und korrigieren.

### Beispielmaterial

- Eine Liste aller Organisationen, die Schulung zu Marketing, Kommunikation und anderen so genannten „weichen Fähigkeiten“ (Soft skills) anbieten.
- Eine länderspezifische Liste (mit Kontaktdaten) der Parlamentsabgeordneten.
- Eine länderspezifische Liste aller Menschenrechts- und Gleichstellungseinrichtungen und-organisationen.
- Eine länderspezifische Liste aller einschlägigen Gleichstellungsforen.
- Eine länderspezifische Liste aller Organisationen, an die Forschungsprojekte im Bedarfsfall weitergeben werden können.
- Musterbeispiele von Forschungsberichten, Arbeitspapieren und/oder kürzeren Dokumenten über Forschungsergebnisse, Fallstudien, Newsletter, statistische Briefings oder Fact sheets.
- Eine länderspezifische Liste aller Zeitungen und Veröffentlichungen.
- Eine länderspezifische Liste aller Kontakte mit Journalisten/Medien.
- Musterbeispiele von Pressemitteilungen.
- Eine länderspezifische Liste von Unternehmen für IT-Schulungen.
- Eine Liste anderer für die Errichtung eines Wissensmanagementsystems nützlicher IT-Software-Anwendungen.
- Eine länderspezifische Liste der internationalen Instrumente, die bestimmte Länder ratifiziert haben.





# Anhang: Vorlage für das Schulungsmodul „Diskriminierung im nationalen Kontext“

Der Text in diesem Anhang ist eine Vorlage, die von der Schulungsorganisation zu verwenden ist, um ein Schulungsmodul zu entwerfen, das die nationalen Rechtsvorschriften und Institutionen im jeweiligen Land erläutert.

## Beabsichtigtes Lernergebnis

- Die Teilnehmer sollen die nationalen Bestimmungen und Verfahren kennen, die zur Umsetzung der Richtlinien verabschiedet wurden bzw. werden müssen, und überprüft haben, dass die Umsetzung ordnungsgemäß erfolgt ist bzw. erfolgen kann.
- Die Teilnehmer sollen die verwaltungsbehördlichen und rechtlichen Kanäle kennen, die auf nationaler und internationaler Ebene zur Verfügung stehen, um Diskriminierungsfälle wieder gutzumachen, und gelernt haben, die jeweiligen Mittel zur Abhilfe richtig anzuwenden.
- Die Teilnehmer sollen in der Lage sein, die wichtigsten Grundsätze der Richtlinien sowie die nationalen Umsetzungsbestimmungen zu nennen und die Auswirkungen kritisch zu bewerten, die die Richtlinien und die nationalen Umsetzungsbestimmungen auf ihre Arbeit hatten bzw. haben werden.
- Die Teilnehmer sollten sich bewusst werden, wie die internationale Gemeinschaft die Leistungen ihres Landes in dem betreffenden Bereich sieht, und diese Information sinnvoll verwerten können.

## 1 Die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht

Wie und wann wurden die Richtlinien umgesetzt?

Wenn es angebracht ist, untersuchen Sie den Wortlaut der Richtlinien und vergleichen Sie ihn mit dem Wortlaut der einschlägigen nationalen Rechtsvorschrift bzw. dem entsprechenden Leitfadens für Laien. Stellen Sie die einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen heraus sowie alle Gesetze, arbeitsrechtlichen Sonderbestimmungen usw., die von Belang sind.

Halten Sie Unzulänglichkeiten in der Umsetzung fest. In Ländern, die die Umwandlung noch nicht vollzogen haben, sind die Lücken in der nationalen Gesetzgebung zu ermitteln, die geschlossen werden müssen.





Wurden die Richtlinien an das nationale Recht **angepasst** (anstatt einfach als nationales Gesetz verabschiedet zu werden), sind die nationalen Bestimmungen mit den Bestimmungen der Richtlinien selbst zu vergleichen. Halten Sie Abweichungen fest.

Wurden (oder werden) beide Richtlinien zusammen umgesetzt?

Welche öffentlichen Diskussionen, falls welche geführt wurden, haben im Parlament und/oder den Medien während der Umwandlung stattgefunden? Hat eine Diskussion stattgefunden? Worauf lag der Schwerpunkt?

Gab es irgendwelche Unterschiede in der öffentlichen Reaktion auf die beiden Richtlinien?

Ist/sind die vorgeschriebenen Institution/en zur Förderung der Gleichbehandlung ungeachtet der rassistischen oder ethnischen Herkunft gemäß Artikel 13 der Richtlinien 2000/43/EG des Rates eingerichtet worden? Welchen Geltungsbereich umfasst ihre Zuständigkeit? In welchem Maße werden diese Institutionen der Intention der Richtlinie gerecht?

Stellen Sie spezifische Unterschiede heraus, die die Richtlinien im gesamten System für den nationalen Schutz vor Diskriminierung eingeführt haben, und listen Sie diese auf.

In welchen Fällen gehen die Richtlinien weiter als die vorherigen nationalen Schutzbestimmungen? In welchen Fällen gehen die bereits vorhandenen nationalen Schutzbestimmungen weiter als die Anforderungen der Richtlinien?

Die Richtlinien verbieten nicht alle Arten von Diskriminierung. Ermitteln Sie die Aspekte von Diskriminierung, die in dem Land üblicherweise vorkommen und von den Richtlinien *nicht* abgedeckt werden (dies ist ein „Trailer“ für das Kapitel über gesellschaftliche Fragen, weshalb an dieser Stelle nicht sehr in die Tiefe gegangen werden muss).

Was haben der CEDAW-, der CERD-, der ICCPR- und der CRC-Ausschuss über Diskriminierung im nationalen Kontext geäußert?

Wie war die offizielle Reaktion der Regierung auf diese Äußerungen, falls es eine gab?

Welche Meinungsumfragen – falls welche stattfanden – oder vergleichbare Bewertungen wurden durchgeführt, um festzustellen, in welchem Maße die öffentliche Meinung der wirksamen Umsetzung der Richtlinien entgegensteht?

Hat die Regierung Maßnahmen zur Behebung dieses Problems ergriffen? Wenn ja, welche?

Was tun die nationalen NRO, um Abhilfe zu schaffen? (siehe auch Abschnitt „Die Rolle der NRO“)

Werden zu den von den Richtlinien abgedeckten Arten von Diskriminierung Forschungsarbeiten in nationalen akademischen Institutionen durchgeführt? Wenn ja, welche?







## 2 Verfahren – verwaltungsbehördliche und rechtliche Kanäle, die sich für den Umgang mit Verstößen gegen die Antidiskriminierungsvorschriften eignen

Entsprechend den Richtlinien gibt es eine Vorschrift, die besagt, dass die Umsetzung der Richtlinien unter keinen Umständen als Begründung für die Reduzierung des im nationalen Recht **bereits vorhandenen** Niveaus an Schutz verwendet werden darf.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof (vgl. den Abschnitt „Schlüsselkonzepte“) haben deutlich gemacht, dass der Schutz der Grundrechte „praktisch und effizient und nicht theoretisch und illusorisch“ sein muss.

### 2.A Diskriminierung bei Arbeit und Beschäftigung – aus allen Gründen

1. Ermittlung der auf lokaler und nationaler Ebene existierenden Abhilfen zur Bekämpfung von Diskriminierung in den Bereichen Arbeit und Beschäftigung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung gemäß der Ausführung in den nationalen Rechtsvorschriften, die den die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG des Rates Wirksamkeit verleihen

- informelle Lösung
- Tarifverhandlungen der Gewerkschaften
- interne Beschwerdeverfahren der Arbeitgeber
- Verwaltungskanäle, einschließlich Verweise an die Gewerbeaufsichtsbehörde
- Rechtsmittel, einschließlich
  - Zivilklagen
  - verwaltungsrechtliche Klagen
  - Privatklagen
  - öffentliche Anklage
- Beschwerden bei(m) Bürgerbeauftragten
- Beschwerden beim Gleichstellungsausschuss/bei der Gleichstellungseinrichtung
- andere Kanäle, wie etwa Ortsräte, parlamentarische Untersuchungsausschüsse usw. (genau anzugeben)
- Sammelklagen



Sind die verwaltungsbehördlichen und rechtlichen Mittel unterschiedlich:

- je nachdem, ob eine staatliche Behörde oder eine private Einrichtung der Diskriminierung bezichtigt wird,
- je nach Situation, in der die Diskriminierung erfolgt ist,

so geben Sie die verschiedenen Kanäle an, die für die Verfolgung von Beschwerden im Zusammenhang mit der Diskriminierung eingeschaltet werden müssen.

2. Ermitteln Sie die in Frage kommenden Situationen, z. B.:

- Ausschreibung von Stellen
- Rekrutierungsverfahren
- Auswahl
- Bedingungen des Arbeitsvertrags
- Bezahlung
- Diskriminierung am Arbeitsplatz
- Kleidervorschriften
- Arbeitszeiten
- anfällige Gruppen, z. B. Teilzeitbeschäftigte
- Disziplinarverfahren am Arbeitsplatz
- beruflicher Aufstieg
- Zulagen und Prämien
- Entlassungen (Bedingungen und Grund)
- Zahlungen von Sozialabgaben (sofern sie im EU-Recht als „Bezahlung“ eingeordnet werden)
- Betriebsrenten
- Ausstellung von Genehmigungen und Berechtigungsscheinen (sofern sie von Artikel 3 beider Richtlinien abgedeckt sind)
- Zugang zu beruflicher Ausbildung, einschließlich Berufsausbildung in Strafvollzugsanstalten (sofern dies von Artikel 3 beider Richtlinien abgedeckt ist)

3. Welche internen oder verwaltungsbehördlichen Abhilfemöglichkeiten (falls vorhanden) müssen ausgeschöpft werden, bevor auf die oben dargelegten Mittel zurückgegriffen werden kann?





## 2.B Diskriminierung außerhalb von Arbeit und Beschäftigung – Gründe der rassischen oder ethnischen Herkunft

1. Ermitteln Sie die auf lokaler und nationaler Ebene existierenden Abhilfemöglichkeiten, die für die Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der rassischen oder ethnischen Herkunft gemäß den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates geeignet sind.

- informelle Lösungen
- verwaltungsbehördliche Kanäle
- Rechtsmittel, einschließlich
  - Zivilklagen
  - verwaltungsrechtliche Klagen
  - Privatklagen
  - öffentliche Anklage
- Beschwerden bei(m) Bürgerbeauftragten
- Beschwerden beim Gleichstellungsausschuss
- andere Kanäle, wie etwa Ortsräte, parlamentarische Untersuchungsausschüsse usw. (genau anzugeben)
- Sammelklage

Sind die verwaltungsbehördlichen und rechtlichen Mittel unterschiedlich:

- je nachdem, ob eine staatliche Behörde oder eine private Einrichtung der Diskriminierung bezichtigt wird,
- je nach Situation, in der die Diskriminierung erfolgt ist,

so geben Sie die verschiedenen Kanäle an, die für die Verfolgung von Beschwerden im Zusammenhang mit der Diskriminierung eingeschaltet werden müssen.

2. Ermitteln Sie in Frage kommende Situationen (siehe Artikel 3 der Richtlinie)

- Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste
- soziale Vergünstigungen (nennen Sie Beispiele)
- Bildung
- Wohnung
- Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Sozialleistungen, Bank- und Versicherungsdienste usw.



- Zugang zu öffentlich zugänglichen Räumlichkeiten, z. B. Restaurants, Hotels, Freizeitanlagen
3. Welche internen oder verwaltungsbehördlichen Abhilfemöglichkeiten (falls vorhanden) müssen ausgeschöpft werden, bevor auf die oben dargelegten Mittel zurückgegriffen werden kann?

## 2.C Besteht die Möglichkeit der Erhebung einer Klage sowohl aus Gründen im Zusammenhang mit Arbeit und Beschäftigung als auch aus anderen Gründen

Ermitteln Sie den **Zweck** der Beschwerde.

Ermitteln Sie die Kriterien, die von NRO zur Auswahl des für den (die) identifizierten Zweck(e) geeigneten Mechanismus verwendet werden sollten.

- Welches Ergebnis soll mit der Beschwerde erzielt werden?
- Gegenstand der Beschwerde – Gerechtigkeit für den Betroffenen oder Sensibilisierung für Diskriminierung?
- Dringlichkeit der Bearbeitung der Beschwerde und voraussichtlicher Zeitraum bis zum Abschluss des Verfahrens
- Wie sind die für verschiedene Verfahren geltenden Fristen, und kann der Beschwerdeführer sie einhalten?
- Möglichkeit der Aufhebung eines unerwünschten Urteils.
- Wird eine rechtlich bindende Lösung angestrebt, ist sie erforderlich und möglich?
- Bewertung der Tatsachen – erfüllen die Tatsachen die Anforderungen der Rechtsmittel?
- Bewertung der verfügbaren Beweise – Eignung und Zweckmäßigkeit der Beweise für den Mechanismus, der genutzt werden soll
- Ist eine gesetzliche Vertretung vorgeschrieben oder äußerst wünschenswert?
- Verfügbarkeit eines Rechtsbeistands
- Möglichkeit des finanziellen Ausgleichs für Opfer
- Möglichkeit der Wiedereinstellung oder -beschäftigung (bei Fällen im Zusammenhang mit Arbeit und Beschäftigung)
- Eignung der Beschwerde für eine Sensibilisierungskampagne





- Auswirkung auf die öffentliche Meinung über verschiedene Mechanismen
- Möglichkeit von Sammelbeschwerden
- Mögliche Kosten und Gebühren, die durch die Anwendung eines bestimmten Mechanismus entstehen

## 2.D Welche technischen Verfahrensanforderungen sind bei den einzelnen Rechtsmitteln zu beachten?

Welche Fristen gelten für das Rechtsmittel?

Geben Sie alle formalen Anforderungen an (z. B. notarielle Beurkundung von Dokumenten, eidesstattliche Erklärungen, Notwendigkeit der Vorlage von Originaldokumenten, Abschriften oder beglaubigten Abschriften usw.).

Welche besonderen oder allgemeinen „weichen“ Beweise können aufgenommen werden – z. B. Sonder- und Hintergrundberichte aus Zeitungen?

Prüfen Sie, ob die nationalen Gleichstellungsausschüsse bereits Leitfäden erstellt haben, die bei der Einreichung von Beschwerden bei ihnen oder anderen Einrichtungen helfen können.

Stellen Sie Namen, Anschriften, Telefonnummern und E-Mail-Adressen der wichtigen Kontaktpersonen bei den einzelnen Einrichtungen und möglicher Hilfsorganisationen (z. B. NRO) zur Verfügung.

## 2.E Welche Unterstützung gibt es auf nationaler Ebene für den Zugang zu den verschiedenen Verfahren, und was kann zur Überwindung von Hürden und Hindernissen unternommen werden?

Beispiele für mögliche Hürden/Hindernisse:

- Keine Prozesskostenhilfe
- Kein unentgeltlicher Rechtsbeistand
- Mangelnde Kenntnis der Richtlinien und/oder der nationalen Antidiskriminierungsvorschriften bei den Richtern, Bürgerbeauftragten und den verwaltungsbehördlichen Überprüfungsstellen
- Kosten (z. B. Gerichtskosten und Kostenrisiko im Falle einer Niederlage)
- Zugang zu den Gerichten und Gerichtsverfahren (physischer Zugang – Entfernung des Gerichts zum Wohnort des Beschwerdeführers, Vorkehrungen für den Zugang Behinderter, Bereitstellung von Dolmetschern usw.)



Unterstützung kann z. B. Folgendes umfassen:

- die Möglichkeit, von geschulten NRO-Mitarbeitern, Gewerkschaftsberatern oder Rechtsanwälten vertreten zu werden;
- verfügbare Mittel der nationalen Gleichstellungsausschüsse zur Unterstützung einzelner Beschwerdeführer;
- Prozesskostenhilfe.

## 2.F Verweise an den Europäischen Gerichtshof

Liegt eine strittige Angelegenheit des EU-Rechts vor und ist der Richter unsicher, wie eine Bestimmung des EU-Rechts auszulegen ist, kann ein nationales Gericht den Fall gemäß Artikel 234 des Vertrags an den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg verweisen. Entweder ersuchen die Prozessparteien den nationalen Richter, einen Antrag auf eine solche Verweisung stattzugeben, oder der Richter entscheidet spontan die Verweisung des Falles. Jedes Gericht kann einen Fall an den EuGH verweisen, doch nur das nationale Gericht der letzten Instanz ist dazu verpflichtet.

Dies ist aus folgenden Gründen möglicherweise ein hoch effizientes Verfahren:

- Der Antrag auf Verweis kann bewirken, dass sich der (die) vorsitzende Richter(in) konzentriert, und damit gewährleisten, dass er bzw. sie die Beschwerde angemessen bearbeitet, insbesondere im Hinblick auf die Tatsache, dass hier europäisches Recht betroffen ist.
- Nationale Einrichtungen, insbesondere staatliche Behörden, sind von der Dimension beeindruckt und können Schritte unternehmen, um zu vermeiden, dass sie aufgrund von Diskriminierungen auf nationaler Ebene der paneuropäischen Überwachung unterzogen werden.
- Der Europäische Gerichtshof ist die einzige Einrichtung, die eine rechtsgültige Auslegung der in den Richtlinien verwendeten Formulierungen abgeben kann.

Dies ist jedoch ein spezielles Verfahren, für welches sachkundige EU-Anwälte, die sich mit der Anwendung dieses Verfahrens auskennen, herangezogen werden müssen. Darüber hinaus muss darauf hingewiesen werden, dass der nationale Fall solange „auf Eis liegt“, bis der EuGH über die Angelegenheit entschieden hat; diese Verschiebungen von bisweilen zwei Jahren können schwerwiegende Folgen für den Beschwerdeführer haben.

## 2.G Petitionen an das Europäische Parlament

Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments kann Petitionen von Bürgern der Europäischen Union entgegennehmen, die möchten, dass der Ausschuss ihre Beschwerde/n prüft, worin sie geltend machen, dass ihre Rechte gemäß dem Recht der Europäischen Union nicht ordnungsgemäß gewahrt werden.





## 2.H Unterrichtung der Europäischen Kommission über diskriminierende verwaltungsbehördliche Praktiken

Darüber hinaus ist es möglich, direkt an die Kommission zu schreiben, was häufig ein schnelleres Verfahren als das in 2.G beschriebene ist. Mit diesem Verfahren soll die Kommission veranlasst werden, Vertragsverletzungsverfahren gegen einen säumigen Staat einzuleiten.

Die Kommission und das Parlament wären an die Bestimmung über das Recht auf eine gute Verwaltung gemäß der EU-Grundrechtecharta (Artikel 41) gebunden, falls sie verabschiedet würde:

- Jede Person hat das Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten vor den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.
- Dieses Recht umfasst
  - das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird;
  - das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses;
  - die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.
- Jede Person hat Anspruch darauf, dass die Gemeinschaft den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ersetzt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.
- Jede Person kann sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe der Union wenden und muss eine Antwort in derselben Sprache erhalten.

## 2.I Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Darüber hinaus kann jede Person, wenn alle nationalen Rechtsmittel ausgeschöpft sind und der Fall eine durch die Europäische Menschenrechtskonvention abgedeckte Angelegenheit ist, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg anrufen (siehe Abschnitt „Schlüsselkonzepte“).

Dies kann gemäß Artikel 14 der Konvention erfolgen, sofern auch ein anderer Artikel herangezogen wird, oder gemäß Zusatzprotokoll 12 der Konvention, sofern das betreffende Land dieses ratifiziert hat.

Gemäß der Europäischen Sozialcharta des Europarates können auch Sammelbeschwerden abgegeben werden.



## 2.J Andere internationale Rechtsmittel

Ist der Staat eine Partei des Ersten Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder hat ein Staat das Petitionsrecht Einzelner gemäß dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung oder dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung gegen die Frau akzeptiert, können Beschwerden auch vor diese Ausschüsse gebracht werden.

NRO sollten außerdem sicherstellen, dass sie die Ausschüsse, die die regelmäßigen Berichte eines Staates gemäß dem ICCPR, dem CERD, dem CEDAW und der Konvention der Rechte des Kindes untersuchen, über Diskriminierungsfälle unterrichten.

## 2.K Professionalität

Jeder Mitarbeiter einer NRO, der sich des Falles einer Einzelperson oder der Fälle einer Gruppe von Einzelpersonen annimmt, muss sich über die Notwendigkeit im Klaren sein, dass er ein hohes Maß an Professionalität an den Tag legen muss, wozu auch die Geheimhaltungspflicht und ein effizientes Management von Fallakten gehören. Bei Einzelpersonen, deren Fälle die NRO nicht bearbeiten kann, sollte Letztere in der Lage sein, dem Betroffenen die einschlägigen Informationen zu liefern, und ihn möglichst an eine andere Stelle verweisen, die weitere Beratung und Unterstützung gewähren kann.

## 3 Gesellschaftliche Fragen

Erörtern Sie die Konzepte Toleranz und Pluralität im Kontext national vorherrschender Themen. Erörtern Sie die Notwendigkeit, sensible und schwierige Fragen in Angriff zu nehmen.

Ermitteln Sie gefährdete Gruppen und anfällige Situationen im nationalen Kontext.

Beschreiben Sie die spezifischen Bereiche, in denen bestimmte Gruppen Gefahr laufen, diskriminiert zu werden (Bereich Arbeit bei gewissen Kategorien, Rasse als durchgängige Kategorie).

Anerkennen Sie **und stellen Sie sicher, dass die Schulungsteilnehmer erkennen**, dass scheinbar unvoreingenommene NRO häufig selbst Vorurteile haben.

Ermitteln Sie im nationalen Kontext die Gruppen, die diskriminiert werden, nicht nur durch die Gesellschaft allgemein, **sondern auch durch andere Gruppen**, die selbst diskriminiert werden; so erfahren beispielsweise einige Religionsgemeinschaften Intoleranz seitens Gruppen für Lesben- oder Schwulenrechte und umgekehrt; Gruppen für Behindertenrechte können durchaus intolerant gegenüber Menschen anderer Rasse sein. Alle Gruppen können Vorurteile gegenüber Älteren oder jungen Menschen haben. Innerhalb einer großen Gruppe, z. B. unter den Behinderten, kann es Streit geben, weil bestimmte Leute auf das Recht pochen, als behindert zu gelten.







## Material

Die beiden Richtlinien, die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und (wo verfügbar) nicht rechtsverbindliche Zusammenfassungen (siehe Abschnitt 1).

Auszüge aus Medienberichten und der parlamentarischen Berichterstattung zu deren Verabschiedung

Auszüge aus den **einschlägigen** Teilen der Untersuchung der regelmäßigen nationalen Berichte an die CEDAW-, CERD-, CRC- und ICCPR-Ausschüsse sowie Material der IAO

Material der Einzelstaaten zur Europäischen Sozialcharta, einschließlich Einzelheiten zur Ratifizierung der überarbeiteten Charta

Auszüge aus anderen Forschungsarbeiten, die zu den einschlägigen Diskriminierungsthemen im nationalen Kontext durchgeführt wurden

Auszüge aus der nationalstaatlichen akademischen Literatur zum Thema







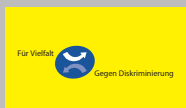






# 1 Schlüsselkonzepte bei der Schulung

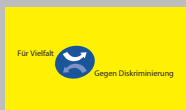
- 1.1 Einführung in die Europäische Union
- 1.2 Kurze Einführung zum Europarat
- 1.3 Das Konzept der Diskriminierung in den EU-Rechtsvorschriften und in der EU-Politik
- 1.4 Definition anderer Konzepte in den Richtlinien
- 1.5 Umkehr der Beweislast
- 1.6 Nichtumsetzung von EU-Recht





## 2 Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NRO) bei der Bekämpfung von Diskriminierung

- 2.1 Was ist eine NRO?
- 2.2 Welche Rolle hat eine NRO bei der Bekämpfung von Diskriminierung?
- 2.3 Was kann eine NRO zur Bekämpfung von Diskriminierung konkret unternehmen?
- 2.4 Was braucht eine NRO zur Erfüllung ihrer Aufgabe?
- 2.5 Warum sind NRO besser als andere Organisationen für die Bekämpfung von Diskriminierung gerüstet?
- 2.6 Was steht den NRO im Wege, und wie können diese Hürden überwunden werden?

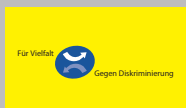







## 3 Themenschwerpunkte

- 3.1 Sensibilisierung
- 3.2 Überwachung/Beeinflussung der Entwicklung von Politik und Recht
- 3.3 Unterstützung für Einzelopfer

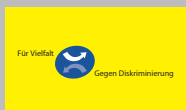





# 4 Kompetenzen und Instrumente für die Arbeit im Kampf gegen Diskriminierung

4.1 Kompetenzen

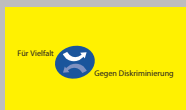
4.2 Instrumente





# Anhang: Vorlage für das Schulungsmodul „Diskriminierung im nationalen Kontext“

- 1 Die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht
- 2 Verfahren – verwaltungsbehördliche und rechtliche Kanäle, die sich für den Umgang mit Verstößen gegen die Antidiskriminierungsvorschriften eignen
- 3 Gesellschaftliche Fragen





# Notizen

