
Ohne Unterschied!

Umsetzung der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes - Überblick und Vorschläge

Herausgegeben von Maria Miguel Sierra

Autoren:

Maria Miguel Sierra, Isabelle Chopin, Elena Jenaro Tejada, Isabelle Carles-Berkowitz,

Übersetzung aus dem Englischen: Katrin Romberg

Korrekturlesen: Frederik Lottje / István Ertl

Layout: Winfried Pucher
Druck: TIAMATdruck GmbH

März 2002

Veröffentlicht vom Europäischen Netz gegen Rassismus (ENAR)
mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission (GD "EMPL")

Inhalt

Vorwort	3
Einleitung	4
Einleitende Bemerkungen	5
<i>Isabelle Chopin</i> Die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Diskriminierung auf Grund der Rasse oder der ethnischen Herkunft	7
<i>Elena Jenaro Tejada</i> Umsetzung der Artikel 2 und 3 der Richtlinie 2000/43 zur Gleichbehandlung ohne rassistische oder ethnisch motivierte Unterscheidung	15
<i>Isabelle Carles-Berkowitz</i> Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung, Viktimisierung, Positive Massnahmen	33
Schlussfolgerungen	51

Vorwort

Seit seiner Gründung in 1999 hat das Europäische Netz gegen Rassismus (ENAR) zu Artikel 13 und den Richtlinien, die aus diesem Artikel abgeleitet wurden, gearbeitet.

ENAR hat seine Lobbying-Aktivitäten auf die ‚Antirassismusrichtlinie‘, während der Verhandlungen im Europaparlament und später mit nationalen Regierungen, die zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht verpflichtet sind, gerichtet.

Gegenwärtig bringt ENAR Anfragen zum Stand der Umsetzung der Antirassismusrichtlinie in die nationalen Parlamente ein. Antworten auf diese Anfragen werden den Fortschritt, der bislang auf nationaler Ebene gemacht wurde, illustrieren.

Die vorliegende Veröffentlichung zur Umsetzung der Antirassismusrichtlinie wird euch über bereits bestehende Antidiskriminierungsgesetzgebung in den 15 EU-Ländern informieren und herausarbeiten was noch getan werden muss.

Um dies zu erreichen ist Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen wichtig. Diese einzigartige Gelegenheit sollte einerseits garantieren, dass Opfer von Rassismus Gesetze an die Hand bekommen, um Täter vor Gericht zu bringen und andererseits Hilfe für Opfer von Rassismus vor Gericht zu gewährleisten.

ENAR wird seine Lobbyarbeit auf nationaler Ebene fortsetzen. Wir werden unsere Mitglieder über Entwicklungen auf dem laufenden halten. Gegenwärtig bereiten wir eine Tagung zu diesem Thema vor, um eine Debatte mit Nichtregierungsorganisationen zum letzten Stand der Umsetzung der Richtlinie zu führen. Diese Tagung wird im Januar 2003 in Berlin stattfinden.

Ihr seid alle eingeladen zu dem Prozess der Umsetzung beizutragen, um sicher zu gehen, dass diese einmalige Chance effektiv genutzt wird.

Bashy Quraishy
Vorstandsvorsitzender von ENAR

Einleitung

Die vorliegende Publikation ist Teil einer Kampagne von ENAR für eine bestmögliche Umsetzung der „Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft“.¹

Als ersten Schritt brachte ENAR die Publikation „Von der Theorie zur Praxis“ heraus, die sich mit der gültigen Gesetzgebung in fünf EU-Mitgliedsländern mit langjähriger Rechtserfahrung in diesem Bereich befasst.²

Mit der vorliegenden Studie möchten wir auf dem Gebiet der Antirassismus-Gesetzgebung innerhalb der Europäischen Union noch weiter vorstossen. Wir haben uns einen Überblick über die aktuelle Gesetzgebung in den verschiedenen Ländern verschafft und bestimmte Aspekte genauer unter die Lupe genommen, um zu prüfen, inwieweit sie mit den entsprechenden Artikeln der Richtlinie konform sind.

Im ersten Kapitel der Publikation finden Sie eine Übersichtstabelle, in der die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Rasse³ oder der ethnischen Herkunft zusammengestellt sind. Diese Tabelle gibt ebenfalls Aufschluss darüber, ob Bestimmungen, die mit den einschlägigen Artikeln der Richtlinie übereinstimmen, existieren oder nicht.

Das zweite Kapitel widmet sich insbesondere den Artikeln 2 und 3 der Richtlinie, welche die Definition des Begriffs Diskriminierung sowie das Anwendungsgebiet der Richtlinie umfassen.

Im dritten Kapitel werden die Artikel 5, 9 und 13 der Richtlinie geprüft, d.h. die Politik positiver Massnahmen, die Problematik der Viktinisierung und die mit der Förderung der Gleichbehandlung befassten Stellen.

Diese beiden letzten Kapitel beinhalten einen Vergleich der bestehenden Bestimmungen in den verschiedenen Ländern sowie ihrer Anwendung. Auf der Grundlage dieser Vergleiche formulieren wir Empfehlungen darüber, was uns als eine gute Vorlage für eine gesetzliche Bestimmung erscheint.

An dieser Stelle möchten wir mit Nachdruck darauf hinweisen, dass sich unsere Arbeit auf Recherchen unabhängiger Experten stützt. Die verschiedentlichen Bezugnahmen auf nationale Rechtsvorschriften in der Publikation beruhen unmittelbar auf den Daten, die von den Experten dieser Recherchen zusammengetragen wurden. Sofern wir es für angebracht hielten, haben wir auch die Arbeiten der

„Starting Line Group“ sowie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (European Commission against Racism and Intolerance - ECRI) herangezogen, insbesondere hinsichtlich der mit der Förderung der Gleichbehandlung befassten Stellen.

Die Mitarbeit an der Umsetzung der Richtlinie kann sich für eine grosse Zahl unserer Mitglieder als schwieriges Unterfangen erweisen. In der Tat erfordert das Thema ein gewisses Mass an Rechtskenntnissen, sowohl was die Rechtsbegriffe der Richtlinie selbst als auch die verschiedenen nationalen Rechtssysteme, in denen diese Begriffe zur Anwendung kommen sollen, anbelangt. Die vorliegende Publikation versucht, verschiedene Aspekte auf eine möglichst einfache Weise zu erörtern. Sie bietet Denkanstösse und Analysemöglichkeiten und schlägt Empfehlungen vor, die im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie in die nationalen Gesetzgebungen zur Anwendung kommen könnten.

Diese Publikation verfolgt in erster Linie ein praktisches Ziel: Sie soll ENAR-Mitgliedern als Instrument dienen, um an der Formulierung konkreter Vorschläge für die Umsetzung der Richtlinie möglichst aktiv mitwirken zu können.

Die vorgeschlagenen Empfehlungen haben einen sehr allgemeinen Charakter, und beziehen sich nicht auf alle Aspekte der Richtlinie. Wir hoffen indes, dass sie als Reflexionsgrundlage dienen und von Nutzen sein werden.

¹ Richtlinie 2000/43/EG.

² *Von der Theorie zur Praxis. Bestehende Rechtsvorschriften zur rassistisch und ethnisch motivierten Diskriminierung in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten.* Hrsg. von Maria Miguel Sierra und Katrin Romberg. ENAR, Brüssel, 2001.

³ ENAR weist Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen, zurück. Die Verwendung des Begriffs „Rasse“ in dieser Publikation impliziert nicht die Akzeptanz solcher Theorien.

Einleitende Bemerkungen

Die Informationen in dieser Publikation beruhen auf den Berichten „Ein Vergleich der nationalen Anti-Diskriminierungsgesetzgebung hinsichtlich Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Glauben in EU-Mitgliedsstaaten mit den Richtlinien des Rates“ (*Anti-discrimination legislation in EU member states, a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council directives*), die unter der Federführung der Migration Policy Group im Namen der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit EUMC für die folgenden Länder erstellt wurden: Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Schweden und Spanien. Diese Reihe von Länderberichten wurde für die (EUMC) von einer Gruppe unabhängiger Experten erarbeitet, die an dem Projekt *Implementing European Anti-Discrimination Law*, einer gemeinsamen Initiative der Migration Policy Group, Interights und dem Europäischen Zentrum für die Rechte der Roma (European Roma Rights Center), teilnimmt. Die Informationen in den Berichten beziehen sich auf den Zeitraum bis September 2001 und berücksichtigen möglicherweise nicht die Entwicklungen, die in der Zwischenzeit stattgefunden haben. Die Autorinnen haben auf der Grundlage der Informationen gearbeitet, die von unabhängigen Berichterstattern in nationalen Berichten bereitgestellt wurden. Die Autorinnen können für etwaige Fehlinformationen hieraus nicht verantwortlich gemacht werden.

Die Informationen über Dänemark, Deutschland, Griechenland und Grossbritannien beruhen auf den Berichten eines gemeinsamen Projekts der Migration Policy Group und EUMC mit dem Titel *Research on national and European legislation combating racism*, die auf der EUMC-Website verfügbar waren.

Die Informationen in den Tabellen stammen aus der Publikation *Vergleichende Analyse nationalen und Europäischen Rechts im Bereich Rassismus, ethnische und religiöse Diskriminierung: ein Vergleich der EU Richtlinie 2000/43 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und Protokoll 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention mit existierender nationaler Gesetzgebung und 11 Beitrittsländern*, die demnächst im Rahmen des Projekts *Implementing European Anti-Discrimination Law*, einer gemeinsamen Initiative der Migration Policy Group, von Interights und dem Europäischen Zentrum für die Rechte der Roma erscheinen wird. Die Autorin hat auf der Grundlage von Informationen von unabhängigen Berichterstattern aus 15 nationalen Berichten gearbeitet. Sie kann für etwaige Fehlinformationen nicht verantwortlich gemacht werden.

Die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Diskriminierung auf Grund der Rasse oder der ethnischen Herkunft

AKTUELLER STAND DER ANTIDISKRIMINIERUNGSBESTIMMUNGEN IN DEN EU-MITGLIEDSTAATEN	
	Verfassungsrechtliche Bestimmungen
Belgien	Ja (Artikel 10, 11 und 191 der Verfassung)
Dänemark	Keine
Deutschland	Ja (Artikel 3.1 und 3.3)
Finnland	Ja (Kapitel 1, Paragraph 1, und Kapitel 2, Paragraph 6)
Frankreich	Ja (Präambel der Verfassung, Artikel 1)
Griechenland	Ja (Artikel 5 § 2)
Irland	Ja (Artikel 40.1, 40.3.1, 40.3.2, 44.3.3)
Italien	Ja (Artikel 3)
Luxemburg	Ja (Artikel 111)
Niederlande	Ja (Artikel 1)
Österreich	Ja (Art. 7 B-VG, § 2 Staatsgrundgesetz, Art. 66 und 67 des Staatsvertrags von St. Germain, Art. 1 des Bundesverfassungsgesetzes vom 3. Juli 1973 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung)
Portugal	Ja (Artikel 1, 13, 15, 58, 59, 60)
Schweden	Ja (Kapitel 2, Artikel 15)
Spanien	Ja (Artikel 1.1, 9.2, 10, 13.1, 14)
Vereinigtes Königreich	Keine schriftliche Verfassung

Ohne Unterschied!

	Zivil-, verwaltungs- und strafrechtliche Bestimmungen	Spezifisches Gesetz
Belgien	Gesetz vom 30. Juli 1981 zur Ahndung bestimmter rassistisch und fremdenfeindlich motivierter Handlungen, zu verabschiedende Gesetzentwürfe	Gesetz vom 30. Juli 1981 zur Ahndung bestimmter rassistisch und fremdenfeindlich motivierter Handlungen, zu verabschiedende Gesetzentwürfe
Dänemark	Verbot der Verbreitung rassistischer Vorurteile, geregelt im Strafgesetzbuch	Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung am Arbeitsmarkt; Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung aus Gründen der Rasse
Deutschland	Bundesbeamtengesetz, Arbeitsverfassungsgesetz, keine spezifischen strafrechtlichen Bestimmungen über das Verbot von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder des Glaubens (existieren für verfassungswidrige Organisationen)	nein
Finnland	Arbeitsvertragsgesetz, Grundsatzentscheidung von 1997 über Maßnahmen zur Förderung von Toleranz und zur Bekämpfung von Rassismus der Ministerialkommission für gute ethnische Beziehungen, Strafgesetzbuch	nein
Frankreich	Arbeitsrecht, Gesetz vom 29. Juli 1881 über die Pressefreiheit, Artikel des neuen Strafgesetzbuchs	Neues Antidiskriminierungsgesetz im Beschäftigungsbereich; November 2001, Gesetz vom 29. Juli 1881 über die Pressefreiheit, Antirassismusgesetz vom 12. Juli 1990
Griechenland	Zivilgesetzbuch, Gesetz 1419/1984, keine spezifischen strafrechtlichen Bestimmungen	nein
Irland	Employment Equality Act 1998, Equal Status Act 2000, Unfair Dismissal Act, Prohibition of Incitement to Hatred Act 1989 (Strafrecht)	Employment Equality Act 1998, Equal Status Act 2000
Italien	Arbeitsrecht, Bildungsrecht, Immigrations-/ Ausländergesetz von 1998, Verbot der Verbreitung rassistischer Vorurteile (Strafrecht)	Kapitel über Antidiskriminierung im Immigrations-/ Ausländergesetz von 1998
Luxemburg	Gesetz vom 27. Juli 1993 zur Integration von Ausländern, Arbeitsrecht, Tarifverträge, Artikel 454 Strafgesetzbuch	nein
Niederlande	Artikel 90quater, 137c, d, e, f, g, 429quater Strafgesetzbuch	Gleichbehandlungsgesetz 1994
Österreich	Einleitende Bestimmungen zur Verwaltungsverfahrensordnung, Arbeitsrecht, Strafgesetzbuch	nein
Portugal	Beschäftigungsgesetz 105/1997	Antidiskriminierungsgesetz 134/1999
Schweden	Strafgesetzbuch	Gesetz von 1999 über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben, Gleichstellungsgesetz
Spanien	Zivilgesetzbuch, Grundgesetz von 1980 über Beschäftigung, Organgesetz von 1980 über Religionsfreiheit, Gesetz von 1990 über das Bildungssystem, Gesetz von 1994 über Notfallmaßnahmen zur Förderung von Beschäftigung, Gesetz von 1988 über Verletzungen der Arbeitsgesetze und Sanktionen, Strafgesetzbuch	Kapitel über Antidiskriminierung im Organgesetz von 2000 über die Rechte und Pflichten von AusländerInnen in Spanien und deren Integration in die Gesellschaft
Vereinigtes Königreich	Keine schriftliche Verfassung, Public Order Act 1986, Protection from Harassment Act 1997, Crime and Disorder Act 1998	Großbritannien: Race Relations Act 1976 (2000 geändert), Nordirland: Race Relations Order 1997

Die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Diskriminierung auf Grund der Rasse ...

	Unmittelbare Diskriminierung (Artikel 2.1)	Mittelbare Diskriminierung (Artikel 2.2)	Viktimisierung (Artikel 9)
Österreich	keine Begriffsbestimmung (Vertrag von Wien)	keine Begriffsbestimmung (Vertrag von Wien)	nein
Belgien	Gesetz vom 30. Juli 1981, zu verabschiedende Gesetzentwürfe	Gesetz vom 30. Juli 1981, zu verabschiedende Gesetzentwürfe	zu verabschiedende Gesetzentwürfe
Dänemark	kein allgemeines Verbot bzw. keine Begriffsbestimmung außer im Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung am Arbeitsmarkt	Fallentscheidungen	nein
Finnland	Verfassung	in einer Gesetzesvorlage der Regierung zur Verfassung findet der Punkt Erwähnung (keine Begriffsbestimmung)	Strafgesetzbuch
Frankreich	keine Begriffsbestimmung oder Unterscheidung, aber Fallentscheidungen, Strafgesetzbuch und Gesetz von 1881 (Pressefreiheit)	keine Begriffsbestimmung oder Unterscheidung, aber Fallentscheidungen, Strafgesetzbuch und Gesetz von 1881 (Pressefreiheit)	nein
Deutschland	keine Begriffsbestimmung, aber die Spezifizierung wird in Lehrmeinungen und Fallentscheidungen vorgenommen	keine Begriffsbestimmung, aber die Spezifizierung wird in Lehrmeinungen und Fallentscheidungen vorgenommen	Arbeitsrecht
Griechenland	keine Unterscheidung, keine Begriffsbestimmung	keine Unterscheidung, keine Begriffsbestimmung	nein
Irland	Equal Employment Act 1998, Equal Status Act 2000	Equal Employment Act 1998, Equal Status Act 2000	Equal Employment Act 1998, Equal Status Act 2000
Italien	Unterscheidung, aber keine Begriffsbestimmung, Immigrations-/Ausländergesetz von 1998	Unterscheidung, aber keine Begriffsbestimmung, Immigrations-/Ausländergesetz von 1998	nein
Luxemburg	Strafgesetzbuch	keine Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung	nein
Niederlande	Gleichbehandlungsgesetz	Gleichbehandlungsgesetz, keine objektive Rechtfertigung mittelbarer Diskriminierung im Strafrecht	nur im Beschäftigungssektor
Portugal	Unterscheidung, aber keine Begriffsbestimmung, Antidiskriminierungsgesetz 134/1999	Unterscheidung, aber keine Begriffsbestimmung, Antidiskriminierungsgesetz 134/1999, Gesetz 105/1997 (Beschäftigung)	Arbeitsrecht und Antidiskriminierungsgesetz 134/99
Spanien	Organgesetz von 2000 über die Rechte und Freiheiten von AusländerInnen	Organgesetz von 2000 über die Rechte und Pflichten von AusländerInnen	nein
Schweden	Gesetz von 1999 über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben	Gesetz von 1999 über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben	Gesetz von 1999 über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben
Vereinigtes Königreich	Keine schriftliche Verfassung, 1976 Race Relations Act, 1997 Race Relations Order	1976 Race Relations Act, 1997 Race Relations Order	1976 Race Relations Act, 1997 Race Relations Order

Ohne Unterschied!

Artikel 3.1	Zugang zur Beschäftigung	Aus- und Weiterbildung	Arbeits-/ Beschäftigungsbedingungen	Mitgliedschaft in Organisationen	Sozialer Schutz
Belgien	Antirassismusetz von 1981, zu verabschiedende Gesetzentwürfe	Antirassismusetz von 1981, zu verabschiedende Gesetzentwürfe	Antirassismusetz von 1981, zu verabschiedende Gesetzentwürfe	Verfassung, Gesetz von 1981	Antirassismusetz von 1981
Dänemark	Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung am Arbeitsmarkt	Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung aus Gründen der Rasse; Gleichbehandlungsgrundsatz im Verwaltungsrecht	Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung am Arbeitsmarkt	nein	Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung aus Gründen der Rasse; Gleichbehandlungsgrundsatz im Verwaltungsrecht, Krankenversicherungsgesetz, Gesetz über Krankenhausleistungen
Deutschland	Verfassung, Grundgesetz, Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor	Verfassung, Grundgesetz, Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor	Verfassung, Grundgesetz, Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor	nein	Verfassung, Grundgesetz, Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor
Finnland	Verfassung, Strafgesetzbuch, Arbeitsvertragsgesetz	Verfassung, Strafgesetzbuch, Arbeitsvertragsgesetz	Verfassung, Strafgesetzbuch, Arbeitsvertragsgesetz	Verfassung	Verfassung
Frankreich	Arbeitsgesetz	Verfassung	Arbeitsgesetz	Verfassung, Verwaltungsrecht	Verfassung, Verwaltungsrecht
Griechenland	Gesetz 494/1970 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	teilweise Gesetz 494/1970 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	teilweise Gesetz 494/1970 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	teilweise Gesetz 494/1970 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	Gesetz 494/1970 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
Irland	Verfassung, Equal Employment Act	Equal Employment Act, Equal Status Act	Equal Employment Act, Unfair Dismissal Act 1977	Equal Employment Act	Verfassung, Equal Status Act
Italien	Immigrations-/ Ausländergesetz von 1998	Immigrations-/ Ausländergesetz von 1998	Immigrations-/ Ausländergesetz von 1998	Immigrations-/ Ausländergesetz von 1998	Immigrations-/ Ausländergesetz von 1998
Luxemburg	Strafgesetzbuch	Strafgesetzbuch	keine Sanktionen	Fallentscheidungen	Strafgesetzbuch
Niederlande	Verfassung, Strafgesetzbuch, neues Zivilgesetzbuch, Gleichbehandlungsgesetz	Verfassung, Strafgesetzbuch, neues Zivilgesetzbuch, Gleichbehandlungsgesetz	Verfassung, Strafgesetzbuch, neues Zivilgesetzbuch, Gleichbehandlungsgesetz	Fallentscheidungen	Verfassung, Strafgesetzbuch, neues Zivilgesetzbuch, Gleichbehandlungsgesetz
Österreich	Verfassung: öffentlicher Sektor	Verfassung: öffentlicher Sektor	Verfassung: öffentlicher Sektor	Verfassung: öffentlicher Sektor	Verfassung: öffentlicher Sektor
Portugal	Antidiskriminierungsgesetz 134/1999	Antidiskriminierungsgesetz 134/1999	Antidiskriminierungsgesetz 134/1999	Antidiskriminierungsgesetz 134/1999	Antidiskriminierungsgesetz 134/1999
Schweden	Verfassung, Strafgesetzbuch, Gesetz von 1999 über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben	Strafgesetzbuch, Gesetz von 1999 gilt lediglich für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, nicht aber für Auszubildende bzw. PraktikantInnen (nicht explizit)	Verfassung, Strafgesetzbuch, Gesetz von 1999 über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben (nicht explizit)	Rechtliche Einzelbestimmungen statt gesetzlichem Rahmen (Arbeitsrecht, Ombudsperson gegen Diskriminierung usw.), nicht explizit	Rechtliche Einzelbestimmungen statt gesetzlichem Rahmen (Arbeitsrecht, Ombudsperson gegen Diskriminierung usw.), nicht explizit
Spanien	Strafrecht, Sozialrecht, Gesetz 8/2000 über die Rechte und Freiheiten von AusländerInnen	Strafrecht, Sozialrecht, Gesetz 8/2000 über die Rechte und Freiheiten von AusländerInnen	Strafrecht, Sozialrecht, Gesetz 8/2000 über die Rechte und Freiheiten von AusländerInnen	Strafrecht, Sozialrecht, Gesetz 8/2000 über die Rechte und Freiheiten von AusländerInnen	Strafrecht, Sozialrecht, Gesetz 8/2000 über die Rechte und Freiheiten von AusländerInnen
Vereinigtes Königreich	Race Relations Act, Race Relations Order (NI), 1998 Fair Employment and Treatment Order (NI)	Race Relations Act, Race Relations Order (NI), 1998 Fair Employment and Treatment Order (NI)	Race Relations Act, Race Relations Order (NI), 1998 Fair Employment and Treatment Order (NI)	Race Relations Act, Race Relations Order (NI), 1998 Fair Employment and Treatment Order (NI)	Race Relations Act, Race Relations Order (NI), 1998 Fair Employment and Treatment Order (NI)

Die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Diskriminierung auf Grund der Rasse ...

Soziale Vorteile	Bildung	Waren und Dienstleistungen	
Antirassismogesetz von 1981	Antirassismogesetz von 1981, zu verabschiedende Gesetzentwürfe	Antirassismogesetz von 1981, zu verabschiedende Gesetzentwürfe	Belgien
Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung aus Gründen der Rasse; Gleichbehandlungsgrundsatz im Verwaltungsrecht, Krankenversicherungsgesetz, Gesetz über Krankenhausleistungen	Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung aus Gründen der Rasse; Gleichbehandlungsgrundsatz im Verwaltungsrecht, kein direktes Verbot von Rassendiskriminierung im dänischen Volksschulgesetz	Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung aus Gründen der Rasse	Dänemark
Verfassung, Grundgesetz, Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor	Verfassung, Grundgesetz, Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor	Verfassung, Grundgesetz, Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor	Deutschland
Verfassung	Verfassung	nein	Finnland
Verfassung, Verwaltungsrecht	Verfassung, Rundschreiben vom Bildungsministerium	Strafrecht	Frankreich
Gesetz 494/1970 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	Gesetz 494/1970 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	teilweise Gesetz 494/1970 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	Griechenland
Verfassung, Equal Status Act	Equal Status Act, Education Act 1998	Equal Status Act, Verfassung	Irland
Immigrations-/ Ausländergesetz von 1998	Immigrations-/ Ausländergesetz von 1998		Italien
Strafgesetzbuch	Strafgesetzbuch	Strafgesetzbuch	Luxemburg
Verfassung, Strafgesetzbuch, neues Zivilgesetzbuch, Gleichbehandlungsgesetz	Verfassung, Strafgesetzbuch, neues Zivilgesetzbuch, Gleichbehandlungsgesetz	Verfassung, Strafgesetzbuch, neues Zivilgesetzbuch, Gleichbehandlungsgesetz	Niederlande
Verfassung: öffentlicher Sektor	Verfassung: öffentlicher Sektor	Verfassung: öffentlicher Sektor	Österreich
Antidiskriminierungsgesetz 134/1999	Antidiskriminierungsgesetz 134/1999	Antidiskriminierungsgesetz 134/1999	Portugal
Rechtliche Einzelbestimmungen statt gesetzlichem Rahmen (Arbeitsrecht, Ombudsperson gegen Diskriminierung usw.), nicht explizit	Rechtliche Einzelbestimmungen statt gesetzlichem Rahmen (Arbeitsrecht, Ombudsperson gegen Diskriminierung usw.), nicht explizit	Strafgesetzbuch (Effizienz nicht erwiesen)	Schweden
Strafrecht, Sozialrecht, Gesetz 8/2000 über die Rechte und Freiheiten von AusländerInnen	Strafrecht, Sozialrecht, Gesetz 8/2000 über die Rechte und Freiheiten von AusländerInnen	Strafrecht, Sozialrecht, Gesetz 8/2000 über die Rechte und Freiheiten von AusländerInnen	Spanien
nicht klar definiert	Race Relations Act, Race Relations Order (NI), 1998 Fair Employment and Treatment Order (NI)	Race Relations Act, Race Relations Order (NI), 1998 Fair Employment and Treatment Order (NI)	Vereinigtes Königreich

Ohne Unterschied!

	Wesentliche und entscheidende berufliche Anforderungen (Artikel 4)	Rechtsvorschriften für positive Maßnahmen (Artikel 5)	Schlichtungsverfahren (Artikel 7.1)	Vertretung durch NRO (Artikel 7.2)
Belgien	Fallentscheidungen und zu verabschiedende Gesetz-entwürfe	für ethnische Minderheiten	Zentrum kann sich einschalten und einen Schlichtungsversuch unternehmen	seit mindestens fünf Jahren gemeldete Wohltätigkeitsorganisationen und Non-Profit-Organisationen
Dänemark	Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung am Arbeitsmarkt	für den Beschäftigungssektor	nein	mit Zustimmung des Opfers
Deutschland	Kriterien: legitimes Ziel und Verhältnismäßigkeit	für Minderheiten	nein, außer in Verleumdungsfällen, Strafprozessordnung	in anderen Bereichen
Finnland	Ausnahmeregelungen für Religion, Verfassung	nein	der Ombudsperson kommt eine Schlichtungsfunktion zu	lediglich Anwälte, die juristische Personen vertreten
Frankreich	legitimes Ziel muss erkennbar sein	–	nein	ja
Griechenland	nein	für Minderheiten	–	nein
Irland	1998 Equal Employment Act, 2000 Equal Status Act	ja	1998 Equal Employment Act, 2000 Equal Status Act, Gleichstellungsbeauftragte/r („Equal Mediation Officer“)	Gleichstellungsbehörde, Menschenrechtsausschüsse
Italien	Ausländergesetz von 1998	nein	–	Gewerkschaften/Arbeitsrecht
Luxemburg	nein	für bestimmte benachteiligte Gruppen aufgrund ihrer Rasse, ethnischen Herkunft, Religion bzw. ihres Glaubens	–	ja
Niederlande	umfassende Auflistung im Gleichbehandlungsgesetz	Gleichbehandlungsgesetz	–	ja
Österreich	nein	für indigene ethnische Gruppen	nein	wenn die Vertretung durch einen Anwalt nicht obligat ist
Portugal	nein	für Minderheiten	–	ja
Schweden	Gesetz von 1999 über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben	Gesetz von 1999 über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben	Gesetz von 1999 über Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben, fällt in den Zuständigkeitsbereich der Ombudsperson gegen ethnische Diskriminierung	Gewerkschaften/ Organisationen, die ein berechtigtes Interesse vorweisen können
Spanien	nein	geschlechterspezifisch	Zivilprozessordnung, Sozialverfahrensordnung	ja
Vereinigtes Königreich	keine schriftliche Verfassung, 1976 Race Relations Act, 1977 Race Relations Order and 1998 Fair Employment and Treatment Order (Nordirland)	für Minderheiten	–	Gewerkschaften/ Berufsverbände/Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Zustimmung des Opfers

	Umkehrung der Beweislast (Artikel 8)	Fachorgan (mit der Förderung einer Gleichbehandlung befassete Stelle, Artikel 13)	das Opfer in Diskriminierungsfällen unterstützt
Belgien	zu verabschiedende Gesetzentwürfen	Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs)	ja
Dänemark	ja (Bestimmungen gelten nur für Lohnunterschiede)	Beirat für ethnische Gleichstellung (soll im Dezember 2002 abgeschafft werden)	nein
Deutschland	nein	nein	nein
Finnland	nein	Ombudsperson für Minderheiten (zu benennen)	nein
Frankreich	nein	Nationale Beratungskommission für Menschenrechte	nein
Griechenland	nein	Ombudsperson	ja
Irland	gesetzliche Praxis und Fallentscheidungen, aber keine Rechtsvorschriften	Gleichstellungsbehörde / Equality Authority	ja
Italien	nur im Beschäftigungssektor	nein	nein
Luxemburg	nein	Nationaler Ausländerrat / Ständige Sonderkommission gegen Rassendiskriminierung	nein
Niederlande	gesetzliche Praxis und Fallentscheidungen, aber keine Rechtsvorschriften	Gleichbehandlungskommission	ja
Österreich	nein	nein	nein
Portugal	nur im Beschäftigungssektor	HochkommissarIn für Einwanderung und ethnische Minderheiten	nein
Schweden	nur im Beschäftigungssektor	Ombudsperson gegen ethnische Diskriminierung und Antidiskriminierungsstelle	ja
Spanien	Sozialrecht	Defensor del Pueblo (Ombudsperson)	ja
Vereinigtes Königreich	Fallentscheidungen (Court of Appeal: König ./.. GB China Centre, House of Lords: Zafar ./.. Stadt Glasgow)	GB: Kommission zur Gleichstellung ethnischer Minderheiten (CRE); Nordirland: „Equality Commission“ (mehr Diskriminierungsgründe) / Commission for Racial Equality	ja

(Isabelle Chopin)

Umsetzung der Artikel 2 und 3 der Richtlinie 2000/43 zur Gleichbehandlung ohne rassistische oder ethnisch motivierte Unterscheidung

(Elena Jenaro Tejada)

I. Einführende Anmerkungen

In den meisten EU-Mitgliedstaaten gibt es keinen umfassenden Rechtsrahmen zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierungen. In den meisten Ländern verletzt die Aufsplitterung der Antidiskriminierungsvorschriften innerhalb der jeweiligen Rechtssysteme den Effektivitätsgrundsatz.

In Portugal, Deutschland, Spanien und Finnland lässt sich deutlich der Mangel eines umfassenden Konzeptes erkennen. In diesen Ländern lassen sich Antidiskriminierungsvorschriften hauptsächlich in der Verfassung, im Arbeits- oder Strafrecht finden. In Portugal gibt es ein spezielles Antidiskriminierungsgesetz, aber es scheint nicht sehr umfassend zu sein, da es auch viele einzelne Diskriminierungen abdeckende Rechtsvorschriften in anderen Gesetzen gibt. Besonders eklatant ist die Lage in Spanien und Italien, wo Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von rassistischen Diskriminierungen in die Einwanderungsgesetze aufgenommen wurden. In Italien gelten diese Rechtsvorschriften auch für italienische StaatsbürgerInnen. Dies ist jedoch eine verwirrende und zweideutige Methode der Bekämpfung von diskriminierenden Verhaltensweisen.

Einige Staaten wie Belgien, Luxemburg und Frankreich haben die wichtigsten Antidiskriminierungsvorschriften in ihr Strafrecht integriert. Aus unserer Sicht sind jedoch bei der Bekämpfung von Diskriminierungen allein strafrechtliche Rechtsvorschriften nicht effektiv. In Belgien hat das Zentrum für Chancengleichheit drei Hauptprobleme bei der Anwendung des Gesetzes aufgezeigt:

1. die erste Filterung auf der Ebene der Polizei;
2. die Einbeziehung der Staatsanwaltschaft, was dazu führt, dass eine grosse Anzahl von Klagen zurückgezogen wird und
3. das Problem der Beweislast.

Luxemburg und Frankreich haben ähnliche Schwierigkeiten. Besonders in Strafrechtsverfahren ist es schwierig Diskriminierungen zu beweisen, wenn die Beweislast allein beim Kläger/ bei der Klägerin liegt. Darüber hinaus schrecken die Opfer gewöhnlich davor zurück Strafverfahren zu veranlassen. Normalerweise verhängen RichterInnen auch nicht die möglichen Sanktionen, selbst wenn diese angemessen wären.

Andere Länder wiederum, wie Griechenland, das Vereinigte Königreich, Irland, Schweden, Dänemark und die Niederlande haben spezielle Antidiskriminierungsgesetze, von denen jedoch viele nicht ausreichend angewendet werden. In Griechenland wird die Anwendung als unzureichend angesehen um Handlungen und Straftaten zu verhindern, die mit rassistischen und religiös motivierten Diskriminierungen zusammenhängen. In den Niederlanden wurde vor kurzem die Durchführung des Gleichbehandlungsgesetzes bewertet. Dabei wurde vor allem festgestellt, dass bei der Anwendung viele Probleme bestehen, wie der Mangel spezieller Sanktionen, ungenügender Schutz gegen Viktimisierung, weitreichende Unkenntnis der Öffentlichkeit in Bezug auf das bestehende Gesetz, usw.

Andere spezielle Antidiskriminierungsgesetze decken nicht alle Lebensbereiche ab. So deckt beispielsweise das schwedische Gesetz über Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen nur den Bereich der Beschäftigung ab. Obwohl viele KlägerInnen sich an den „ombudsman“ gegen Diskriminierungen gewandt haben, gibt es bisher nur wenige Fallbeispiele. In Dänemark gibt es einige wichtige Fälle, in denen das Gesetz zu Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt angewandt wurde. Diese Gesetze decken jedoch andere Bereiche wie den Zugang zu und die Bereitstellung von Wohnraum, allgemeiner Bildung, Berufsausbildung, Gesundheitsfürsorge und sozialer Sicherheit, den Zugang zu Waren und Dienstleistungen nicht ab, usw.

Aus diesen Gründen ist ENAR der Ansicht, dass Nichtregierungsorganisationen zur wirksamen Bekämpfung von rassistischen und ethnisch motivierten Diskriminierungen sicherstellen sollten, dass in den Mitgliedstaaten ein klarer Rechtsrahmen zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorhanden ist. Hierfür wäre es unserer Ansicht nach hilfreich umfassende Rechtsvorschriften zu haben, die zumindest alle unter den Geltungsbereich der Richtlinie fallenden Aspekte abdecken.

II. Der Begriff „Diskriminierung“

In der Richtlinie wird der Begriff der Diskriminierung in Artikel 2 definiert und in vier Aspekte untergliedert: unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigung und Anweisung zur Diskriminierung.

Artikel 2: „Der Begriff „Diskriminierung“

1. Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet „Gleichbehandlungsgrundsatz“, dass es keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft geben darf.
2. Im Sinne von Absatz 1
 - a) liegt eine **unmittelbare Diskriminierung** vor, wenn eine Person auf Grund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde;
 - b) liegt eine **mittelbare Diskriminierung** vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmässiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.
3. Unerwünschte Verhaltensweisen, die im Zusammenhang mit der Rasse oder der ethnischen Herkunft einer Person stehen und bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird, sind **Belästigungen**, die als Diskriminierung im Sinne von Absatz 1 gelten. In diesem Zusammenhang können die Mitgliedstaaten den Begriff „Belästigung“ im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten definieren.
4. Die **Anweisung zur Diskriminierung** einer Person aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft gilt als Diskriminierung im Sinne von Absatz 1.“

Eine wichtige Schwäche der Richtlinie ist unserer Meinung nach, dass die religiös motivierte Diskriminierung nicht erwähnt wird. Da religiös motivierte und rassistische Diskriminierungen eng miteinander verbunden sind, möchten wir zunächst einige Anmerkungen dazu machen, warum beide Diskriminierungsmerkmale zusammen in einem einzigen Antidiskriminierungsgesetz abgedeckt werden sollten. Danach werden wir den in der Richtlinie festgelegten Begriff der Diskriminierung genau erläutern und die verschiedenen Definitionen von Diskriminierung in den nationalen Gesetzen untersuchen. Abschliessend werden wir Empfehlungen für eine effektive Umsetzung der Richtlinie auf nationaler Ebene geben.

II.1 Religiös motivierte Diskriminierung

Vor der Abfassung der Richtlinie hielt es die *Starting Line Group* für notwendig, mehrere Richtlinien für die verschiedenen, in Artikel 13 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft¹ aufgeführten Diskriminierungs-

merkmale zu schaffen, mit Ausnahme der religiös motivierten Diskriminierung und der rassistischen Diskriminierung, die als zusammengehörend betrachtet wurden. Die Gründe hierfür waren folgende:

1. In auf Gemeinschaftsebene gemachten Erklärungen wurden beide Merkmale gewöhnlich zusammen erwähnt.
2. Es kann schwierig sein, festzustellen, ob es sich bei der diskriminierten Gruppe um eine Religionsgemeinschaft oder um eine ethnische Gruppe handelt (beispielsweise im Falle der Juden). Zudem kann es sein, dass sich die Merkmale überlagern (werden z.B. NordafrikanerInnen oder TürkInnen auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer Religion oder zu einer Ethnie oder wegen beider Merkmale diskriminiert?).²

Gegenwärtig wird die religiös motivierte Diskriminierung teilweise von der sogenannten Beschäftigungsrichtlinie³ abgedeckt, jedoch nur im Bereich der Erwerbstätigkeit und des Berufs.

So werden in einigen Mitgliedstaaten auf Grund der Tatsache, dass nicht beide Diskriminierungsmerkmale in einer einzigen Rechtsvorschrift festgelegt wurden, Schwierigkeiten auftreten. In Griechenland ist die muslimische Minderheit von Thrakien offiziell als „religiöse Minderheit“ anerkannt⁴. So kann die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne rassistische oder ethnisch motivierter Unterscheidung nicht bei Diskriminierungen gegen Mitglieder dieser Minderheit angewandt werden. In den meisten Mitgliedstaaten sind auch die Rechtsvorschriften in Bezug auf die religiös motivierte Diskriminierung aufgesplittert und wirkungslos.

In den Niederlanden, Luxemburg, Finnland, Portugal, Spanien und Frankreich sind einige Formen der religiös motivierten Diskriminierung strafrechtlich verboten. In Portugal, Luxemburg und Spanien kann die Mitarbeit in Organisationen zum Zwecke der rassistischen oder religiös motivierten Diskriminierung mit einer Haftstrafe belegt werden. Im niederländischen Strafrecht werden diskriminierende Ausdrücke (und ihre Verbreitung) sowie die Diskriminierung bei der Ausübung eines Amtes, eines Berufs oder eines Handels auf Grund der Zugehörigkeit zu einer „Rasse“ oder Religion verboten. In Finnland ist es strafrechtlich verboten, sich auf Grund der Religionszugehörigkeit zu weigern, eine Person zu einer Versammlung oder Sitzung zuzulassen, sie zu bedienen oder auf Grund der Religionszugehörigkeit der Versammlung oder Sitzung zu verweisen. Weiterhin ist es strafrechtlich verboten, einer Person auf Grund ihrer Religionszugehörigkeit eine ungleiche oder deutlich schlechtere Position zu geben. In Frankreich und Luxemburg ist jegliche Ungleichbehandlung und Anstiftung zur Diskriminierung aus Gründen der Religion verboten. In Schweden ist die Belästigung aufgrund der Religionszugehörigkeit im Beschäftigungsbereich verboten. Im Vereinigten Königreich

ist die Belästigung auf Grund der Religion eine Straftat, ebenso die Anstiftung zu unrechtmäßiger, religiös motivierter Diskriminierung.

Das niederländische Gleichbehandlungsgesetz regelt religiös motivierte Diskriminierung auch im Zivilrecht. Bei der Umsetzung wurden jedoch kürzlich einige Probleme festgestellt (siehe oben). In Schweden schützt das Gesetz über Massnahmen zur Bekämpfung ethnisch motivierter Diskriminierung im Beschäftigungsbereich ausdrücklich Personen, die auf Grund ihrer Religionszugehörigkeit diskriminiert wurden. So wurden mit dem „ombudsman“ gegen ethnisch motivierte Diskriminierungen einige wichtige Vergleiche ausgehandelt. Von diesem Gesetz wird jedoch nur der Beschäftigungsbereich abgedeckt. Rechtsvorschriften gegen religiös motivierte Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich gibt es auch in Finnland, Deutschland, Frankreich und Spanien.

Besonders krass ist die Lage in Italien und Griechenland, wo die Behörden diskriminierende Praktiken auf Grund der Religion anwenden. In Griechenland unterliegt die Eröffnung von Orten zur Religionsausübung der Genehmigung durch die Behörden. Obwohl in der Verfassung die Glaubens- und Religionsfreiheit anerkannt wird, behindert das nationale Ministerium für Erziehung und Religion *de facto* die Eröffnung, indem es die Billigung durch einen Vertreter der griechisch-orthodoxen Kirche fordert. In Italien wurde in einigen lokalen Vorschriften festgelegt, dass Nicht-ChristInnen sich nicht Kirchen nähern oder sie gar betreten durften. Im nationalen Bericht Italiens wird festgehalten: *„Gegen derartige Handlungen hat die gegenwärtige Gesetzgebung keine besonders abschreckende Wirkung, da sie meistens das politische Klima widerspiegeln. Die öffentlichen Verwaltung ist sich der Illegalität dieser Praktiken bewusst (die Rechtsvorschriften wurden von den Kontrollinstanzen der Regierung für ungültig erklärt), ist aber daran interessiert, ihren Beschluss in der Presse zu sehen und damit der Öffentlichkeit und den künftigen WählerInnen eine gegen Einwanderung ausgerichtete Politik zu bestärken.“*

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht das Recht der Kirchen auf Selbstbestimmung in „den eigenen Angelegenheiten“ weit ausgelegt, so dass die Kirchen in Deutschland BewerberInnen mit einer anderen Religionszugehörigkeit ablehnen oder Angestellten wegen Nichtachtung des Glaubens der Kirche (z.B. Geschiedenen, Personen, die ihren Glauben verloren haben) kündigen können. Dies wirkt sich auch auf die von Kirchen geführten Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen oder Krankenhäusern sowie auf die dort angestellten Personen aus (LehrerInnen, ÄrztInnen, SozialarbeiterInnen usw.).

In Nordirland ist die Situation wieder anders: Auf Grund des langen politischen Konflikts wird in dem Gesetz über gerechte Beschäftigung und Behandlung (*Fair Employment and Treatment Order*) von 1998 die Diskriminierung auf Grund des Glaubens oder der politischen Überzeugung verboten. Es erstreckt sich auf die Bereiche Erwerbstätigkeit, Berufsausbildung, VertragsarbeitnehmerInnen, höhere Bildung (nicht die Erwerbstätigkeit als LehrerInnen in Schulen), Unterkunft und den Zugang zu und die Versorgung mit Waren und Dienstleistungen. Das Gesetz verbietet jeder öffentlichen Einrichtung Diskriminierungen auf Grund des Glaubens oder der politischen Überzeugung vorzunehmen, anderen dabei zu helfen oder dazu aufzurufen. Belästigungen und Anstiftungen zur Diskriminierung aufgrund der Religion sind ebenfalls verboten. Dieses Gesetz kann jedoch nicht in Grossbritannien angewandt werden, wo es formell keinen Schutz gegen religiös motivierte Diskriminierung gibt.

Das Gesetz über die ethnische Gleichstellung (*Race Relations Act*) aus dem Jahr 1976 im Vereinigten Königreich verbietet Diskriminierungen auf Grund der Hautfarbe, der Rasse, der Nationalität sowie der ethnischen oder der nationalen Herkunft. Doch im Fall *Mandla gegen Dowel Lee* wurde dieses Gesetz vom Oberhaus angewandt, obwohl es in diesem Fall auch um religiös motivierte Diskriminierung ging. Der Direktor einer Schule zwang die Schüler eine Schulmütze als Teil der Schuluniform zu tragen und verbot einem Kind das Tragen eines Turbans. Der Vater dieses Kindes reichte beim Oberhaus Klage ein und behauptete, dass sein Sohn als praktizierender Sikh diese Regelung nicht einhalten kann. Das Oberhaus entschied, dass es sich hierbei um eine gleichzeitig ethnisch und religiös motivierte Diskriminierung handelte und wandte zur Verkündung des Strafurteils den *Race Relations Act* an.

In einem anderen Fall (*Tariq gegen Young*) entschied das Gericht, dass Muslime keine ethnische Gruppe, sondern eine Glaubensgemeinschaft darstellen und sich somit ausserhalb des Schutzes durch den *Race Relations Act* befinden.⁵

In Irland wird von den Rechtsvorschriften zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierungen auch das Merkmal der Religion eingeschlossen: Rechtsvorschriften in der Verfassung, das Gesetz zur Gleichbehandlung im Beschäftigungsbereich (*Employment Equality Act 1998*, im weiteren: EEA 1998), das Gesetz zur Gleichstellung (*Equal Status Act*, im weiteren: ESA 2000), die Gesetze über ungerechtfertigte Entlassungen (*Unfair Dismissals Acts 1973-1993*) und das Gesetz über das Verbot der Anstiftung zu Hasstaten (*Prohibition of Incitement to Hatred Act 1989*).

Zusammenfassung:

Die meisten Mitgliedstaaten haben sehr fragmentierte Rechtsvorschriften bezüglich religiös motivierter Diskriminierung. Daher sind die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung religiös motivierter Diskriminierung im Allgemeinen unwirksam. Es gibt hierzu nur sehr wenig Fallentscheidungen.

In Griechenland lassen die offiziellen Stellen religiös motivierte Diskriminierung zu. In Italien verstosßen einige Lokalbehörden das bestehende Recht. In Irland und Nordirland ist die religiös motivierte Diskriminierung am umfassendsten gesetzlich geregelt. Rassistische und religiös motivierte Diskriminierungen sind eng miteinander verbunden, überschneiden sich manchmal und sollten daher nicht in getrennten Rechtsvorschriften behandelt werden.

Aus diesen Gründen empfiehlt ENAR das Merkmal der Religion in alle Rechtsvorschriften zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung in folgenden Aspekten und Bereichen aufzunehmen:

- Für alle in Artikel 2 definierten Arten der Diskriminierung: unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigung sowie Anweisung zur Diskriminierung.
- Für alle Lebensbereiche: Beschäftigung (Einstellung, Entlassung und Arbeitsbedingungen), Bildung, Berufsausbildung, soziale Vergünstigungen, Mitgliedschaft und Mitwirkung in einer ArbeitnehmerInnen- oder ArbeitgeberInnenorganisation, Sozialschutz (einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste) und Zugang zu sowie Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen⁶.

II.2 Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung

Der Begriff der Diskriminierung ist das Herzstück jeder Rechtsvorschrift zur Bekämpfung von Diskriminierungen. Aus diesem Grund muss er klar und konkret definiert werden.

Die meisten Mitgliedstaaten berücksichtigen nicht die vier in der Richtlinie festgelegten Aspekte des Begriffs: unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigung sowie Anweisung zur Diskriminierung.

In den nationalen Rechtsvorschriften wird normalerweise die rassistische oder die ethnisch motivierte Diskriminierung allgemein festgelegt, ohne dabei speziell auf eine unmittelbare oder eine mittelbare Diskriminierung hinzuweisen.

II.2.1 Unmittelbare Diskriminierung

Laut Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a) der Richtlinie „*liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn eine Person auf Grund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde.*“

Die meisten ExpertInnen sind der Auffassung, dass – auch wenn die Definitionen in den nationalen Rechtsvorschriften nicht exakt mit der Richtlinie übereinstimmen – der allgemeine Begriff der rassistischen oder ethnisch motivierten Diskriminierung den Aspekt der unmittelbaren Diskriminierung abdeckt. Diese allgemeinen Definitionen variieren von einem Land zum anderen.

In Belgien und Portugal wurde die Definition des Begriffs weitestgehend aus dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)⁷ aus dem Jahre 1966 übernommen: *„In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck „Rassendiskriminierung“ jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Geniessen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.“*

Im niederländischen Gleichbehandlungsgesetz wird der Begriff der „unmittelbaren Unterscheidung“ verwandt, worunter die „Unterscheidung zwischen Personen auf Grund des religiösen oder eines anderen bewusst angenommenen Glaubens, der politischen Überzeugung, der Rasse, des Geschlechts, der Nationalität, der hetero- oder homosexuellen Ausrichtung oder des Familienstandes“ zu verstehen ist.

In Dänemark, Schweden, Italien, Spanien, dem Vereinigten Königreich und Irland ist die unmittelbare und die mittelbare Diskriminierung explizit verboten. Wie bereits oben erwähnt, ist in Italien und Spanien dieses Verbot in den Einwanderungsgesetzen integriert. In Dänemark und Schweden ist die unmittelbare Diskriminierung nur im Beschäftigungsbereich verboten. In Finnland ist die unmittelbare Diskriminierung durch die Verfassung verboten.

In Luxemburg ist der im Strafrecht enthaltene Begriff der Diskriminierung so vage formuliert, dass er mit anderen Rechtsvorschriften kombiniert werden muss, um in einem Verfahren herangezogen werden zu können.

Wir sind der Auffassung, dass die zwei „Schlüsselemente“ des Begriffs, *„weniger günstige Behandlung“* und *„vergleichbare Situation“*, explizit genannt werden sollten. Dies ist der Fall im Vereinigten Königreich und Schweden⁸.

Die im Vereinigten Königreich im *Race Relations Act 1976* und dem *Race Relations (Northern Ireland) Order 1997* gegebene Definition ist „mehr oder weniger die gleiche

Definition“ wie die in der Richtlinie:

„Eine Person diskriminiert eine andere Person in einem für den Zweck der Bestimmungen dieses Gesetzes wichtigen Umstand, wenn:

a) sie aus rassistischen Gründen die Person **weniger günstig** behandelt als sie andere Personen behandelt oder behandeln würde;

Ein Vergleich des Falles einer Person, die einer bestimmten Rasse angehört, mit dem einer Person, die nicht dieser Rasse angehört, (...) muss so sein, dass die wichtigen Umstände in dem einen Fall mit denen des anderen Falles identisch oder zumindest nicht grundlegend anders sind.“

Im schwedischen Gesetz über Massnahmen zur Bekämpfung ethnisch motivierter Diskriminierung im Beschäftigungsbereich wird festgelegt:

„Ein/e Arbeitgeber/in darf eine/n Bewerber/in oder eine/n Arbeitnehmer/in nicht ungerecht behandeln, indem sie bzw. er **weniger günstig** behandelt wird als der/die Arbeitgeber/in in einer **vergleichbaren Situation** Personen mit einem anderen ethnischen Hintergrund behandelt oder behandeln würde, es sei denn, der/die Arbeitgeber/in beweist, dass die weniger günstige Behandlung nicht mit dem ethnischen Hintergrund zusammenhängt.“

In Irland gibt es im *Employment Equality Act 1998* keinen Hinweis auf die „vergleichbare Situation“:

„Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person weniger günstig behandelt wird als eine andere behandelt wird, behandelt wurde oder behandelt würde.“

Zusammenfassung:

In den Mitgliedstaaten beinhalten die allgemeinen Definitionen der rassistischen Diskriminierung normalerweise die unmittelbare Diskriminierung. Wir sind jedoch der Meinung, dass es für die effektive Umsetzung der Richtlinie hilfreich wäre einen Begriff einzuführen, der dem in der Richtlinie gegebenen ähnlich ist.

Aus diesem Grund schlägt ENAR vor, den in der Richtlinie festgelegten Begriff der unmittelbaren Diskriminierung als Vorbild zu nehmen und ihn in der gleichen Formulierung in die nationalen Rechtsvorschriften einzuführen.

II.2.2 Mittelbare Diskriminierung

Laut Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b) der Richtlinie „liegt eine mittelbare Diskriminierung vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmässiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.“

Die mittelbare Diskriminierung ist ein komplizierter Begriff. Zu seiner Erläuterung möchten wir die zwei ihm innewohnenden Schlüsselemente erklären: die dem Anschein nach neutralen Vorschriften, Kriterien oder Verfahren, die eine Person in besonderer Weise benachteiligen, und die Rechtfertigung derartiger Vorschriften, Kriterien oder Verfahren. Anschliessend müssen wir untersuchen, wie und ob der Begriff in den Rechtsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten vorhanden ist, und ob er im Hinblick auf die Schwierigkeit der Beweiserbringung und die Verwendung statistischen Materials wirksam ist. Abschliessend werden wir einige Empfehlungen für die effektive Umsetzung des Begriffs in die nationalen Rechtsvorschriften geben.

II. 2.2.a) Dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren, die eine Person in besonderer Weise benachteiligen

Dies ist das erste Schlüsselement des Begriffs. Zu seiner Erläuterung sollen zwei Beispiele angeführt werden: Bei dem ersten handelt es sich um geschlechterspezifische Diskriminierung, bei dem zweiten um ethnisch motivierte Diskriminierung.

1) Der Oberste Gerichtshof in Spanien wurde angerufen um über dem Anschein nach neutrale Verfahren in einer Bank, die zu einer mittelbaren Diskriminierung führten, zu befinden. Die Bank wollte 52 Stellen eines/r stellvertretenden Filialleiters/in besetzen. 95 Männer (75 %) und 31 Frauen (25 %) reichten hierfür Bewerbungsunterlagen ein. 40 Männer (77 %) und 12 Frauen (23 %) wurden befördert. Im Prinzip scheint hier keine Diskriminierung vorzuliegen, da die Anzahl der beförderten Männer und Frauen im Verhältnis zu der Anzahl der Männer und Frauen stand, die ihre Bewerbungsunterlagen eingereicht hatten. Trotzdem untersuchte das Gericht, warum sich so wenige Frauen für die Stellen beworben hatten, obwohl das Personal in der Bank zu 50 % aus weiblichen Mitarbeiterinnen bestand. Es entdeckte ein diskriminierendes Verfahren: Die Bank hatte bestimmten Angestellten „die Aufforderung, den Vorschlag, die Empfehlung gegeben“, sich zu bewerben. Es bestand ein erheblicher Unterschied zwischen der Anzahl der Männer und der der Frauen, die aufgefordert oder vorgeschlagen worden waren.

2) In Dänemark wurde eine Auszubildende von einem Kaufhaus abgelehnt, weil sie ein Kopftuch trug. Die Ablehnung wurde damit begründet, dass eine dem Anschein nach neutrale Vorschrift für diese Stelle eine besondere Kleidung vorschrieb. Das Gericht bewertete dies als eine Verletzung des Gesetzes zum Verbot der unterschiedlichen Behandlung auf dem Arbeitsmarkt.

In beiden Fällen verschleierte ein dem Anschein nach neutrales Verfahren bzw. eine dem Anschein nach neutrale Vorschrift die mittelbare Diskriminierung.

II.2.2.b) Rechtfertigung

Während eine unmittelbare Diskriminierung nicht gerechtfertigt werden kann, kann eine mittelbare Diskriminierung *sachlich gerechtfertigt* sein. Gemäss der Richtlinie müssen hierfür zwei Bedingungen erfüllt sein:

1. (durch die „*de facto*-Diskriminierung“) soll ein rechtmässiges Ziel erreicht werden;
2. die Mittel zur Erreichung dieses Ziels müssen angemessen und erforderlich sein.

II.2.2.c) Rechtliche Erfassung in den EU-Mitgliedstaaten

Die meisten Mitgliedstaaten wie Belgien, Luxemburg, Griechenland und Frankreich geben in ihren nationalen Rechtsvorschriften keine Definition der mittelbaren Diskriminierung. Spanien und Italien behandeln die mittelbare Diskriminierung in ihren Einwanderungsgesetzen. In Spanien bezieht sich die Definition der mittelbaren Diskriminierung nur auf ArbeitnehmerInnen.

In der Verfassungsvorlage der finnischen Regierung wird die mittelbare Diskriminierung erwähnt: Das Diskriminierungsverbot schützt vor Handlungen, die mittelbar zu einem diskriminierenden Ergebnis führen können. Die Diskriminierung wird an ihren tatsächlichen Auswirkungen bewertet.

In dem niederländischen Gleichbehandlungsgesetz wird „mittelbare Diskriminierung“ behandelt.

In den anderen Ländern wird der Begriff nur in Bezug auf den Arbeitsmarkt erwähnt bzw. definiert. So verbietet in Dänemark das Gesetz zum Verbot der unterschiedlichen Behandlung auf dem Arbeitsmarkt explizit die mittelbare Diskriminierung. In Portugal ist in einer speziellen Rechtsvorschrift über die Gleichstellung im Beschäftigungsbereich eine Definition der mittelbaren Diskriminierung vorhanden. Im schwedischen Gesetz über Massnahmen zur Bekämpfung ethnisch motivierter Diskriminierung im Beschäftigungsbereich wird beinahe die gleiche Definition wie in der Richtlinie gegeben: *„Ein/e Arbeitgeber/in darf eine/n Bewerber/in oder eine/n Arbeitnehmer/in nicht weniger günstig behandeln indem er/sie Vorschriften, Anforderungen oder Verfahren anwendet, die dem Anschein nach neutral, tatsächlich aber für Personen mit einer bestimmten ethnischen Herkunft besonders ungünstig sind. Dies gilt nicht, wenn der Zweck der Vorschriften, Anforderungen oder Verfahren vernünftig begründet werden kann und die Massnahme zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich ist.“*⁹

Im Vereinigten Königreich wird vom *Race Relations Act 1976* und dem *Race Relations (Northern Ireland) Order 1997*, wenn auch etwas enger, der Begriff der mittelbaren Diskriminierung im wesentlichen wie in der Richtlinie definiert:

„Eine Person diskriminiert eine andere Person in einem für den Zweck der Bestimmungen dieses Gesetzes wichtigen Umstand, wenn:

- sie gegenüber dieser Person eine Anforderung oder Bedingung stellt, die sie ebenfalls gegenüber Personen stellt oder stellen würde, die nicht derselben Rasse wie diese Person angehören –

- i) die aber dergestalt ist, dass der Anteil der Personen derselben Rasse wie der erwähnten Person, die diese Bedingungen erfüllen können, deutlich kleiner ist, als der Anteil der Personen, die nicht derselben Rasse angehören und die Bedingungen erfüllen können; und*
- ii) die ungeachtet der Hautfarbe, Rasse, Nationalität oder ethnischen bzw. nationalen Herkunft der betroffenen Person nicht zu rechtfertigen ist; und*
- iii) die zum Schaden der anderen Person ist, weil sie sie nicht erfüllen kann.“*

In Irland wird vom *EEA 1998* und dem *ESA 2000* auch die mittelbare Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung, der Versorgung mit Waren und Dienstleistungen, der Bildung und dem Wohnungswesen geregelt. Die Vorschrift, das Kriterium oder das Verfahren muss *„unter allen Umständen vernünftig“* sein, und *„es hat der Ermittlungsbeamte der Gleichstellungsbehörde zu entscheiden, ob die fraglichen Bedingungen diskriminierende Auswirkungen haben, die nicht unter allen Umständen des Falles als vernünftig gerechtfertigt werden können. Diese Angelegenheit kann nicht subjektiv beurteilt werden, und es erübrigt sich daher zu erwähnen, dass die Rechtfertigung objektiv sein muss.“*¹⁰

In den Niederlanden benutzt die zur Anwendung des Gleichbehandlungsgesetzes eingerichtete Gleichbehandlungskommission folgende Kriterien:

1. Diskriminierungen zum Zwecke der mittelbaren Unterscheidung sollten nicht zulässig sein;
2. Die zur Erreichung des Ziels erwählten Mittel sollten den tatsächlichen Bedürfnissen der Organisation bzw. Person, die diese Mittel anwendet, entsprechen;
3. Die Mittel sollten zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sein.

Diese Kriterien entsprechen der in der Richtlinie gegebenen Definition. Sie sind jedoch nicht explizit im niederländischen Gesetz enthalten.

II.2.2.d) Die Schwierigkeit der Beweiserbringung und die Verwendung statistischen Materials

Jede Art der Diskriminierung ist immer schwer zu bewei-

sen, noch schwieriger ist es jedoch, wenn es sich um rassistische oder ethnisch motivierte Diskriminierungen handelt. Aus diesem Grund führt die Richtlinie eine „Erleichterung“ der Beweislast ein.¹¹

In manchen Fällen ist es erforderlich statistisches Material oder ähnliche Methoden zu verwenden, um die eventuell vorhandene, besondere Benachteiligung einer Person, die einer anderen Rasse oder Ethnie angehört, nachzuweisen. Dieses Verfahren wird insbesondere bei geschlechterspezifischer Diskriminierung angewandt (vgl. das Beispiel oben).

In den Niederlanden wurde im Fall *Binderen* (Oberster Gerichtshof) ein *gutes Verfahren* der Verwendung statistischen Materials angewandt. Hierzu steht in einem Bericht von der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus (EUMC):¹² „In empirischen Verfahren wurde den nicht-weißen Testgruppen der Zugang zu Diskotheken verweigert, wohingegen die weißen Testgruppen ohne Probleme eingelassen wurden. Der Gerichtshof akzeptierte dieses Verfahren als Beweis (...). Das empirische Testverfahren ist zu einem Standardverfahren geworden um mittelbare Diskriminierungen aufzuzeigen und den schweren Verdacht der Diskriminierung zu illustrieren.“

In Dänemark, wo es verboten ist, eine/n Bewerber/in oder eine/n Arbeitnehmer/in nach der Zugehörigkeit zu einer Rasse zu fragen (Abschnitt 4 des Gesetzes zum Verbot der unterschiedlichen Behandlung auf dem Arbeitsmarkt), wurde von Gerichten in Fällen ethnisch motivierter Diskriminierung auch statistisches Material verwendet. Im folgenden Fall konnte mit Hilfe der Verwendung statistischen Materials bewiesen werden, dass es sich nicht um eine mittelbare Diskriminierung handelte: Eine Frau, die aus religiösen Gründen ein Kopftuch trug, wurde auf Grund der Kleidungs Vorschriften von einer Schokoladenfabrik abgelehnt. Das Gericht stufte die Ablehnung als vernünftig und gesetzeskonform ein. Mehr als 20 % der ArbeitnehmerInnen der Fabrik hatten einen ethnischen Hintergrund, weshalb das Gericht annahm, dass Hygiene- und Sicherheitsgründe zur Ablehnung dieser besonderen Kopfbedeckung der Frau geführt hatten.

In Belgien gibt es in Zivil- und Strafverfahren die Möglichkeit der Situationstests als Beweismethode. Es wird jedoch im nationalen Bericht erwähnt, dass dieses Verfahren nur sehr selten angewandt wird.

Statistiken sind nicht nur beim Beweisen von Diskriminierungen wichtig, sondern auch zur Überwachung der Auswirkungen von positiven Massnahmen zur Förderung ethnischer Vielfalt. Aus diesem Grund sind wir der Auffassung, dass personenbezogene Daten zur Bewältigung von Diskriminierungen benutzt werden sollten, wobei die Informationen freiwillig bereitgestellt und mit Einwilligung der betroffenen Person benutzt werden sollten.

Zusammenfassung:

Die Bestimmungen zur mittelbaren Diskriminierung in den Mitgliedstaaten definieren in der Regel den Begriff nicht so, wie er in der Richtlinie festgelegt wurde. Darüber hinaus gibt es in vielen Ländern nur im Beschäftigungsbereich einen Schutz gegen diese Art der Diskriminierung. Bei der Durchsetzung zeigt sich oft auf Grund der schwierigen Beweislage ein Mangel an Wirksamkeit. Daher sind wir der Meinung, dass neben der wie in der Richtlinie geschaffenen Erleichterung der Beweislast die Möglichkeit zur Verwendung statistischen Materials in manchen Fällen sehr hilfreich sein könnte.

Aus diesen Gründen und zur *möglichst effektiven Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht*, schlägt ENAR vor:

1. Als Mindestanforderung die Einbeziehung der Definition der mittelbaren Diskriminierung aus der Richtlinie in ein umfassendes, für alle Lebensbereiche geltendes Gesetz;
2. Die Einbindung von Rechtsvorschriften über personenbezogene Daten, damit diese auf freiwilliger Basis und unter Wahrung des Datenschutzes zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung der ethnischen Vielfalt benutzt werden können, wobei die persönliche Integrität immer gewahrt bleibt.

II.3 Belästigung als Diskriminierung

In Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie wird festgehalten: „*Unerwünschte Verhaltensweisen, die im Zusammenhang mit der Rasse oder der ethnischen Herkunft einer Person stehen und bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird, sind Belästigungen, die als Diskriminierung im Sinne von Absatz 1 gelten. In diesem Zusammenhang können die Mitgliedstaaten den Begriff „Belästigung“ im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten definieren.*“

Damit wird jede, die allgemeine Atmosphäre störende Verhaltensweise verboten. Körperliche Gewalt, Beschimpfungen oder sogar rassistische Bemerkungen oder Kommentare könnten unter den Begriff der Belästigung fallen. Zudem wird die Absicht der „belästigenden“ Person nicht berücksichtigt; eine Belästigung resultiert aus einer unerwünschten Verhaltensweise ungeachtet dessen, was mit der betreffenden Verhaltensweise bezweckt werden sollte.

In den meisten Mitgliedstaaten wird in den nationalen Rechtsvorschriften die Belästigung im Zusammenhang mit geschlechterspezifischer Diskriminierung als Straftat ein-

gestuft.¹³ Nur wenige Länder (Belgien, Irland und Schweden) haben die rassistische Belästigung oder die Belästigung auf Grund der ethnischen Herkunft explizit in Rechtsvorschriften geregelt. Das Inkrafttreten der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne rassistische Unterscheidung verpflichtet die Mitgliedstaaten diese Lücke in ihren Rechtsvorschriften zu füllen.

In Belgien wird die Belästigung auf Grund der Rasse, der ethnischen Herkunft oder des Geschlechts im Strafrecht als Straftat eingestuft. Der negative Aspekt hieran ist, dass die Straftat nur verfolgt werden kann, wenn das Opfer bei Gericht Klage einreicht. Hierdurch wird die effektive Durchsetzung behindert, da – wie bereits oben erwähnt – die Opfer von Belästigungen oft vor Strafverfahren zurückschrecken und Vergeltung befürchten.

In Schweden wird im Gesetz über Massnahmen zur Bekämpfung ethnisch motivierter Diskriminierung im Beschäftigungsbereich folgende Definition gegeben: „Im vorliegenden Gesetz bezeichnet der Begriff „ethnisch motivierte Belästigung“ Verhaltensweisen im Beschäftigungsbereich, die die Integrität eines/r Arbeitnehmers/in verletzen und mit der ethnischen Herkunft des/der Arbeitnehmers/in zusammenhängen“¹⁴. Dem „ombudsman“ für die Bekämpfung ethnisch motivierter Diskriminierung sind einige Fälle vorgelegt worden, die (nur in Bezug auf den Beschäftigungsbereich) aussergerichtlich beigelegt werden konnten.

Als Beispiel möchten wir den Fall eines Gewerkschaftsvertreters anführen, der durch seinen Arbeitgeber aus ethnischen Gründen belästigt wurde. Dieser machte Bemerkungen wie: „Warum gehst du nicht dahin zurück, wo du herkommst“, „Du und dein seltsames arabisches Land“ sowie „Du verstehst die schwedischen Arbeitsmethoden nicht“. Der Arbeitgeber forderte den Gewerkschaftsvertreter ausserdem auf an seinen Arbeitsplatz zurückzukehren, als dieser seinen Gewerkschaftsverpflichtungen nachging. Nach Verhandlungen mit der Gewerkschaft erklärte sich der Gewerkschaftsvertreter damit einverstanden auf den Arbeitsplatz zu verzichten und eine finanzielle Entschädigung anzunehmen.

In Irland werden vom *EEA 1998* Belästigungen am Arbeitsplatz oder bei der Einstellung auf Grund u.a. der Nationalität, der Rasse, des Glaubens und der ethnischen Herkunft verboten. Ausserdem stellen Belästigungen in diesen Fällen den Tatbestand der Diskriminierung dar. Belästigung wird definiert als „jegliche Handlung oder Verhaltensweise (in gesprochener Form oder durch Gesten ausgedrückt sowie die Herstellung, das Auslegen oder die Verbreitung von Schriften, Bildern oder anderem Material), die nicht willkommen sind und vernünftigerweise als für das Opfer beleidigend, erniedrigend oder einschüchternd eingestuft werden könnten.“ Im *ESA 2000* wird auch die Belästigung in

Bezug auf den Zugang zu Waren und Dienstleistungen (insbesondere im Wohnungswesen und in Bezug auf die den StudentInnen in Bildungseinrichtungen erbrachten Dienstleistungen) verboten.

Im Gleichbehandlungsgesetz in den Niederlanden wird der Begriff der rassistischen Belästigung nicht explizit definiert, er wird jedoch teilweise durch andere strafrechtliche Bestimmungen abgedeckt. Die Gleichbehandlungskommission hat eine Entscheidung bezüglich der rassistischen Belästigung (Entscheidung 1999-01) für alle im Gleichbehandlungsgesetz geregelten Bereiche gefällt.

Im Vereinigten Königreich findet sich weder im Zivil- noch im Strafrecht eine Definition. Der Begriff wurde jedoch seit 1980 im Fallrecht entwickelt. In Bezug auf das Zivilrecht wird im britischen Bericht folgendes berichtet: „Die rassistische Belästigung ist als eine Form der unmittelbaren Diskriminierung in den vom *Race Relations Act 1976* und vom *Race Relations (Northern Ireland) Order 1997* abgedeckten Bereichen gesetzeswidrig. Das Zivilrecht erklärt die rassistische Belästigung folglich nicht als gesetzeswidrig per se, doch laut diesen Gesetzen verstösst es gegen das Gesetz jemanden aus rassistischen Gründen im **Beschäftigungsbereich, im Bildungswesen, im Wohnungswesen oder im Bereich der Versorgung mit Waren, Einrichtungen und Dienstleistungen** zu belästigen.

Im britischen Strafrecht sind Rechtsvorschriften vorhanden, die auch auf die rassistische oder die religiös motivierte Belästigung angewendet werden könnten:

- Die Belästigung wird als Straftat eingestuft, wenn Verhaltensweisen aufgetreten sind, die zumindest in zwei Fällen zur Belästigung geführt haben;
- Straftaten der Belästigung, die sich auf beleidigende, erniedrigende oder bedrohende Verhaltensweisen gründen;
- Rassistisch verschärfte Straftaten der Belästigung;
- Das Opfer der Belästigung kann in Zivilverfahren auf Schadensersatz und auf Unterlassung weiterer Belästigungen durch den/die Beschuldigte/n klagen. Die Zuwiderhandlung gegen die gerichtliche Verfügung auf Unterlassung stellt eine mit Gefängnis geahndete Straftat dar.

Der zweite Satz in Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie ist eine Schwachstelle im Begriff der rassistischen Belästigung. „In diesem Zusammenhang können die Mitgliedstaaten den Begriff „Belästigung“ im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten definieren.“ Diese Aussage gestattet es den Mitgliedstaaten die Richtlinie entsprechend der Rechtsvorschriften und Verfahren ihrer eigenen Rechtssysteme umzusetzen. Diese Bestimmung sollte jedoch ohne Beeinträchtigung der in dem Artikel gegebenen Definition verstanden werden. Die Definition stellt

einen Mindeststandard dar, an den sich die Mitgliedstaaten halten müssen.

In Bezug auf den Beschäftigungsbereich wurden in den schwedischen, irischen und britischen Rechtssystemen beispielhafte Verfahren eingerichtet.

Das schwedische Gesetz über Massnahmen zur Bekämpfung ethnisch motivierter Diskriminierung im Beschäftigungsbereich legt fest, dass „**ein/e Arbeitgeber/in, die/der erfährt, dass ein/e Arbeitnehmer/in sich von einem/r anderen Arbeitnehmer/in aus ethnischen Gründen belästigt fühlt, die Umstände der gemeldeten Belästigung untersuchen und gegebenenfalls - die vernünftigerweise als erforderlich zu betrachteten Massnahmen zur Verhinderung künftiger Belästigungen ergreifen sollte.**“

Im britischen Bericht wird ein in diesem Sinne interessanter Fall der Anwendung des *Race Relations Act* im Vereinigten Königreich erläutert: „**Zwei schwarze Kellnerinnen wurden von ihrem/r Arbeitgeber/in gezwungen bei einer Veranstaltung zu arbeiten, während der sie von der Hotelleitung und den KundInnen rassistisch belästigt wurden. Das Employment Appeal Tribunal (Berufungsschiedsstelle in Arbeitssachen, in Deutschland etwa: Landesarbeitsgericht) entschied, dass ein/e Arbeitgeber/in eine/n Arbeitnehmer/in rassistischer Belästigung aussetzt, wenn er/sie rassistische Belästigung in einer Situation zulässt, in der es seiner/ihrer Kontrolle unterliegt, ob es zu dieser Belästigung kommt. Der/die Arbeitnehmer/in braucht nicht nachzuweisen, dass die Diskriminierung von dem/der Arbeitgeber/in beabsichtigt war.**“

In Irland wird durch das *EEA 1998* die Belästigung durch den/die Arbeitgeber/in, eine/n andere/n Arbeitnehmer/in, KundInnen oder Geschäftskontakte des/der Arbeitgeber/in verboten. Der/die Arbeitgeber/in haftet für die Belästigung durch diese Personen, „**es sei denn, er/sie hat alle vernünftigen Schritte unternommen, um ein von Belästigungen freies Umfeld zu gewährleisten und zu verhindern, dass eine Person auf Grund der Billigung oder der Zurückweisung von Belästigung unterschiedlich behandelt wird.**“ Die Belästigung stellt eine vom/von der Arbeitgeber/in begangene Diskriminierung dar.

Zusammenfassung:

In der Richtlinie wird Belästigung als Diskriminierung definiert und jede, sich auf die allgemeine Atmosphäre auswirkende Verhaltensweise, abgedeckt. Die Absicht ist dabei unerheblich: die Belästigung wird anhand der Auswirkungen der unerwünschten Verhaltensweisen gemessen. Der Begriff der rassistischen Belästigung als Diskriminierung ist von den meisten Mitgliedstaaten nicht entsprechend der Richtlinie geregelt.

Daher empfiehlt ENAR:

1. Als Mindestanforderung die Einführung derselben Definition wie in der Richtlinie, die rassistische Belästigung als Diskriminierung einstuft.
2. Die Belästigung sollte nicht nur im Beschäftigungsbereich gesetzlich geregelt werden, sondern in allen Lebensbereichen, wie der Bildung, dem Wohnungswesen sowie der Versorgung mit Waren, Einrichtungen und Dienstleistungen.

II.4 Anweisung zur Diskriminierung

In der Richtlinie wird festgelegt: „*Die Anweisung zur Diskriminierung einer Person aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft gilt als Diskriminierung im Sinne von Absatz 1.*“ Hiermit wird durch die Richtlinie der Eindruck vermittelt, dass alle geschützt werden, die unmittelbar oder mittelbar von Personen auf Anweisung anderer diskriminiert werden.

In der *Starting Line*¹⁵ wurde der Begriff der Anweisung zur Diskriminierung weiter gefasst, wonach viele Verhaltensweisen Anweisungen zur Diskriminierung beinhalten:

1. Die Anstiftung oder der Zwang zur Ausübung einer Diskriminierung;
2. Das Gründen oder Betreiben einer Organisation, die eine derartige Anstiftung oder einen derartigen Zwang fördert; Mitgliedschaft in oder private finanzielle Unterstützung derartiger Organisationen;
3. Handlungen oder Praktiken einer öffentlichen Behörde oder Einrichtung, die eine rassistische Diskriminierung gegen Personen, Personengruppen oder Einrichtungen darstellen;
4. Die Finanzierung, die Verteidigung oder die Unterstützung von Personen, Gruppen oder Organisationen, die eine rassistische Diskriminierung ausüben, durch eine öffentliche Behörde oder Einrichtung.

Wir werden diese Leitlinien zur Darstellung einiger Beispiele der gegenwärtigen Rechtslage in den verschiedenen Mitgliedstaaten weiter verfolgen.

1. Anstiftung oder Zwang zur Ausübung einer Diskriminierung

In den meisten Mitgliedstaaten ist der Begriff der Anstiftung zur rassistischen oder ethnisch motivierten Diskriminierung in den Rechtsvorschriften vorhanden. Hierfür einige Beispiele:

I *Belgien*: Im Strafrecht wird verboten:

- die Anstiftung zu Diskriminierung, Hass oder Gewalt gegen eine Person, Gruppe, Gemeinschaft oder deren Mitglieder;
- die Veröffentlichung der Absicht eine Diskriminierung gegen eine Person, Gruppe, Gemeinschaft oder deren Mitglieder begehen zu wollen.

■ **Luxemburg:** Im Strafgesetzbuch wird verboten:

- Reden, Rufe oder Drohungen an einem öffentlichen Platz oder einer öffentlichen Versammlung (...), die andere auf Grund der Rasse, ethnischen Herkunft usw. zu Handlungen des Hasses oder der Gewalt gegenüber einer natürlichen oder juristischen Person, Gruppe oder Gemeinschaft anstiften.
- die Anstiftung durch schriftliche Reden oder gedrucktes Material (...), Symbole, visuelle Medien, die an öffentlichen Plätzen oder in öffentlichen Versammlungen verkauft oder verteilt, zum Verkauf angeboten oder ausgelegt werden (...). Jede Person, die das betreffende Material druckt oder drucken lässt, herstellt, in ihrem Besitz hat, importiert oder exportiert (...), wird bestraft.

■ **Griechenland:** Laut Antidiskriminierungsgesetz (mit Strafrechtscharakter) handelt es sich bei Handlungen oder Taten, die eine rassistische oder religiös motivierte Diskriminierung verursachen, um eine rechtswidrige Anstiftung.

■ **Dänemark:** Im Strafgesetzbuch wird die Anstiftung oder der Zwang zu rassistisch diskriminierenden Reden und die Anstiftung oder die Anweisung zu rassistischer oder ethnisch motivierter Diskriminierung in Bezug auf die Versorgung mit Waren, Einrichtungen und Dienstleistungen im Privatsektor verboten.

■ **Italien:** Im Einwanderungsgesetz wird das Begehen einer diskriminierenden Handlung durch eine/n Arbeitgeber/in oder der in seinem/ihrer Auftrag handelnden Personen verboten.

■ **Frankreich:** Laut Strafgesetzbuch wird die öffentliche und nicht-öffentliche Anstiftung zu rassistischer Diskriminierung sowie die durch die Medien begangene Anstiftung bestraft.

■ **Spanien:** Im Strafgesetzbuch wird die Provokation, die Förderung und die Anstiftung zur Diskriminierung auf Grund der Rasse oder ethnischen Herkunft verboten.

2. Organisationen, die Anstiftung oder Zwang zur Diskriminierung fördern

■ **Luxemburg:** Laut Strafgesetzbuch wird die Mitgliedschaft bei einer Organisation, die den Zweck verfolgt Rassenhass zu provozieren, zu fördern oder dazu anzustiften, bestraft.

■ **Spanien:** Im Strafgesetzbuch wird die Gründung von und die Mitwirkung an Organisationen, die zu Diskriminierung, Hass oder Gewalt gegen Personen, Gruppen oder Organisationen auf Grund der Überzeugung, der Religion oder des Glaubens, der Rasse, der ethnischen Herkunft oder der Nationalität ihrer Mitglieder oder einiger ihrer Mitglieder anstiften, für gesetzeswidrig erklärt.

■ **Portugal:** „Faschistische“ Organisationen und die Teilnahme an Organisationen, die Rassenhass fördern oder dazu anstiften, sind verboten.

■ **Belgien:** Jede Person, die an einem Verein oder einer Gruppe teilnimmt, die offen und wiederholt Diskriminierung oder Rassentrennung praktiziert, wird bestraft.

3. Handlungen oder Praktiken öffentlicher Behörden

■ **Belgien:** Im Strafrecht ist festgelegt, dass im Falle einer von einer im öffentlichen Dienst angestellten Person ausgeübten Diskriminierung auf Grund der Rasse oder der ethnischen Herkunft, die im Auftrag oder auf Anweisung eines/r Vorgesetzten ausgeübt wurde, die Strafen nur auf die Person angewandt wird, die die Anweisung hierzu erteilte. Die Person, die die Straftat unmittelbar begangen hat, kann jedoch auch als Mittäter/in bestraft werden.

4. Finanzierung, Verteidigung oder Unterstützung durch öffentliche Behörden

Im *spanischen* Strafgesetzbuch wird die wirtschaftliche Zusammenarbeit oder jede andere Art der relevanten Zusammenarbeit, die Finanzierung, die Einrichtung oder das Betreiben von Vereinigungen bestraft, die die Diskriminierung von bzw. Hass oder Gewalt gegen Personen, Gruppen oder Vereinigungen auf Grund der Überzeugung, der Religion oder des Glaubens, der ethnischen Herkunft oder der Rasse einiger oder aller ihrer Mitglieder, des Geschlechts oder der sexuellen Ausrichtung, des Familienstands, einer Krankheit oder Behinderung fördern oder dazu anstiften.

Die **Anweisung** selbst betreffend haben Luxemburg, Griechenland, Dänemark und Schweden einige Bestimmungen in ihren nationalen Rechtsvorschriften. In Griechenland ist es generell verboten jemandem eine Anweisung zu einer Straftat zu erteilen. In Schweden ist die Anweisung selbst nicht verboten, es sei denn, es resultiert aus ihr eine ethnisch motivierte Diskriminierung. Im dänischen Strafgesetzbuch wird die Anstiftung und die Anweisung zu rassistischer Diskriminierung bei der Versorgung mit Waren, Einrichtungen und Dienstleistungen bestraft. In Luxemburg wird laut Strafgesetzbuch eine Straftat begangen, wenn eine Person unter Missbrauch der eigenen Stellung eine andere Person anweist eine diskriminierende Handlung zu begehen.

Laut *Race Relations Act* im Vereinigten Königreich ist die Erteilung einer Anweisung zur Diskriminierung oder die Anstiftung bzw. der Versuch einer Anstiftung zur Diskriminierung gesetzeswidrig. Eine Anweisung kann nur vorliegen, wenn die sie erteilende Person über eine andere weisungsbefugt ist. Zwischen der anweisenden und der die Diskriminierung ausführenden Person besteht vorher bereits eine Beziehung. Bei der Anstiftung oder versuchten Anstiftung besteht zwischen der anstiftenden und der ausführenden Person vor der Tat kein Verhältnis. Letzteres bezieht sich auf die häufigen Fälle, in denen Arbeitskräfte-

vermittlungsstellen von ArbeitgeberInnen aufgefordert werden ihnen nur ArbeitnehmerInnen einer bestimmten ethnischen Gruppe zu vermitteln.

Abschliessend möchten wir noch darauf hinweisen, dass die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen **Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit**¹⁶ vorgelegt hat, mit dem für die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Mindeststandards und eine Harmonisierung bezüglich rassistischer und fremdenfeindlicher Straftaten geschaffen und die justizielle Zusammenarbeit und die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten verstärkt soll. Dieser Rechtsakt hat für die Mitgliedstaaten bindenden Charakter.

Zusammenfassung:

Die Streuung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bezüglich der Anweisung zur Diskriminierung ist besonders offensichtlich. In den meisten Fällen bietet das nationale Rechtssystem Schutz gegen die Straftat der Anstiftung zur Diskriminierung.

Daher empfiehlt ENAR den Nichtregierungsorganisationen für die Einführung des in der Richtlinie festgelegten Begriffes zu sorgen, demzufolge die Anweisung zur Diskriminierung als Diskriminierung gilt.

III. Geltungsbereich

Der Geltungsbereich der Richtlinie wird in Artikel 3 festgelegt.

„Artikel 3 Geltungsbereich

(1) Im Rahmen der auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten gilt diese Richtlinie für alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, einschliesslich öffentlicher Stellen, in Bezug auf:

- a) die Bedingungen – einschliesslich Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen – für den Zugang zu unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit, unabhängig von Tätigkeitsfeld und beruflicher Position, sowie für den beruflichen Aufstieg;*
- b) den Zugang zu allen Formen und allen Ebenen der Berufsberatung, der Berufsausbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Umschulung einschliesslich der praktischen Berufserfahrung;*
- c) die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschliesslich Entlassungsbedingungen und Arbeitsentgelt;*
- d) die Mitgliedschaft und Mitwirkung in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation oder einer Organisation, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören, einschliesslich der Inanspruchnahme der Leistungen solcher Organisationen;*

e) den Sozialschutz, einschliesslich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste;

f) die sozialen Vergünstigungen;

g) die Bildung;

h) den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschliesslich von Wohnraum.

(2) Diese Richtlinie betrifft nicht unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit und berührt nicht die Vorschriften und Bedingungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder deren Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet sowie eine Behandlung, die sich aus der Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen ergibt.“

III.1 Persönlicher Geltungsbereich

III.1.1 Nicht-EU-Staatsangehörige und die Anwendbarkeit der Richtlinie auf Diskriminierungen auf Grund der Nationalität

Zunächst muss geklärt werden, ob die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne rassistische Unterscheidung auf Drittstaatsangehörige (Nicht-EU-Staatsangehörige) angewendet werden kann. Dies ist eine heikle Frage, da eine grosse Anzahl von Personen, die möglicherweise Opfer rassistischer oder religiös motivierter Diskriminierung sein könnten, nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates haben.

Die Formulierungen in der Richtlinie sind in dieser Frage sehr zweideutig und verwirrend. Einerseits wird in Artikel 3 Absatz 1 festgestellt, dass die Richtlinie für „alle Personen“ gilt. Und im Erwägungsgrund 13 wird auch festgehalten: *„Dieses Diskriminierungsverbot sollte auch hinsichtlich Drittstaatsangehörigen angewandt werden.“* Andererseits könnte eine enge Auslegung des zweiten Absatzes (Art. 3) zu dem Schluss führen, dass jeglicher Schutz gegen Diskriminierungen auf Grund der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen ist.

Artikel 3 Absatz 2 gestattet unterschiedliche Behandlungen entsprechend den in den Einwanderungsgesetzen und anderen die Staatsangehörigkeit bzw. den Aufenthaltsstatus von Drittstaatsangehörigen regelnden Rechtsvorschriften. Diese Einschränkung sollte aber nicht so verstanden werden, dass die unterschiedliche Behandlung auf Grund der Nationalität in anderen Bereichen, wie bei den Einstellungs- oder Kündigungsbedingungen, der Bezahlung, der Bildung und dem Wohnungswesen geschützt wird¹⁷.

Hinsichtlich der gesetzlichen Regelung von Diskriminierungen auf Grund der Nationalität in den Mitgliedstaaten lässt sich feststellen, dass neben den Einwanderungsgeset-

zen oder anderen Rechtsvorschriften über die Einreise und den Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen einige Mitgliedstaaten das Merkmal der Nationalität in ihre Definition der Diskriminierung aufgenommen haben. Dies ist der Fall im Vereinigten Königreich, Irland, Belgien, den Niederlanden, Luxemburg und Portugal, die das Merkmal der Nationalität in ihre wichtigsten Antidiskriminierungsvorschriften aufgenommen haben.

Im niederländischen Gleichbehandlungsgesetz ist die Nationalität als Diskriminierungsmerkmal enthalten.

Im Vereinigten Königreich wird im *Race Relations Act* explizit erläutert, welche Merkmale unter die rassistische Diskriminierung fallen: die Hautfarbe, die Rasse, die Nationalität oder die ethnische bzw. nationale Herkunft. Im Bereich des Zugangs zur Beschäftigung sind allerdings einige Stellen im öffentlichen Dienst nur den Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs vorbehalten.

In Irland wird die Diskriminierung auf Grund der Nationalität im Bereich der Beschäftigung, der Versorgung mit Waren und Dienstleistungen, der Bildung und dem Wohnungswesen sowohl vom *EEA 1998* als auch vom *ESA 2000* verboten. Ausserdem wird im *Prohibition of Incitement to Hatred Act 1989* die Anstiftung zu Hass (Volksverhetzung) unter anderem auf Grund der Nationalität verboten.

Mit dem belgischen Strafgesetz gegen Diskriminierungen wird Diskriminierung auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, der Herkunft und der Nationalität unter Strafe gestellt.¹⁸ Ungleiche Behandlungen bleiben jedoch in Bereichen wie der Einstellung beim Militär und dem Sozialschutz hinsichtlich einiger beitragsfreier Sozialversicherungsleistungen (Invalidenrente, garantiertes Mindesteinkommen für ältere Menschen, garantierte Familienfreibeträge und die allgemeine Sozialhilfe, bekannt als *Minimex* – *Minimum de moyens d'existence*).

In Luxemburg wird durch das Strafgesetzbuch die Diskriminierung auf Grund der Nationalität verboten, ebenso im portugiesischen Antidiskriminierungsgesetz (das zum Strafrecht gehört) und im italienischen Einwanderungsgesetz.

Obwohl in Frankreich der Schutz nicht explizit in den Antidiskriminierungsbestimmungen des Strafrechts erwähnt wird, scheint die Diskriminierung auf Grund der Nationalität in einigen Bereichen wie der Bildung und dem Sozialschutz zufriedenstellend geregelt zu sein. Der Verfassungsrat belegt diskriminierende Praktiken auf Grund der Nationalität mit Strafe, wobei die Grundsätze der Verfassung als Rechtsgrundlage genommen werden. Der Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit wird jedoch zweifach erschwert: der/die Bewerber/in muss im Besitz der französischen

Staatsangehörigkeit und eines französischen Diploms sein, und es gibt im Privatsektor einige Tätigkeiten, die von AusländerInnen auf eigene Initiative nicht ausgeübt werden dürfen.¹⁹

Im spanischen Strafgesetzbuch werden Straftaten gegen ArbeitnehmerInnen auf Grund der Nationalität mit Strafe belegt und die Nationalität als Motiv für die Straftat als erschwerender Umstand der Schuldfähigkeit eingestuft. Die Verbreitung u.a. auf Grund der Nationalität diskriminierenden Materials wird auch bestraft. Das Einwanderungsgesetz und einige Fallentscheidungen des Verfassungsgerichts legen die Rechte der AusländerInnen auf spanischem Hoheitsgebiet fest. Im Einwanderungsgesetz wird als diskriminierende Tat eingestuft: „*Alle, durch die widerrechtlich schärfere Bedingungen als an spanische Staatsangehörige gestellt werden oder durch die der Zugang zu Beschäftigung, Wohnraum, Bildung, Berufsausbildung, Sozialleistungen und Sozialhilfe sowie jedes andere in diesem Gesetz anerkannte Recht eingeschränkt oder begrenzt werden.*“ Dort wird auch das Recht im öffentlichen Dienst zu arbeiten anerkannt.

Das schwedische Gesetz über Massnahmen zur Bekämpfung ethnisch motivierter Diskriminierung im Beschäftigungsbereich berührt nicht die Nationalität. Gleiches gilt für Finnland, wo in den wichtigsten Antidiskriminierungsbestimmungen die Nationalität nicht erwähnt wird.

III.1.2. Juristische Personen

Die zweite wichtige Frage, die mit dem persönlichen Geltungsbereich der Richtlinie zusammenhängt, ist die Anwendbarkeit auf juristische Personen. In Erwägungsgrund 16 wird festgehalten: „*Die Mitgliedstaaten sollten auch, soweit es angemessen ist und im Einklang mit ihren nationalen Gepflogenheiten und Verfahren steht, den Schutz juristischer Personen vorsehen, wenn diese auf Grund der Rasse oder der ethnischen Herkunft ihrer Mitglieder Diskriminierungen erleiden.*“

In diesem Sinne wird nur in Frankreich und Luxemburg Diskriminierung von natürlichen und juristischen Personen berücksichtigt.

Zusammenfassung:

Die Richtlinie gilt auch für Nicht-EU-Staatsangehörige, ausser für Einwanderungsgesetze oder andere die Einreise, den Aufenthalt und den Rechtsstatus regelnde Rechtsvorschriften. Diskriminierung auf Grund der Nationalität wird nicht in allen Mitgliedstaaten und nicht für alle Bereiche geregelt. Die meisten Ausnahmen werden in Bezug auf einige den Staatsangehörigen vorbehaltenen Stellen im öffentlichen Dienst und des Sozialschutzes geschaffen. Nur

Frankreich und Luxemburg schützen explizit juristische Personen, wie in der Richtlinie vorgesehen.

Daher ist ENAR der Auffassung, dass die Richtlinie so umgesetzt werden sollte, dass

- 1. explizit in allen in Artikel 3 aufgeführten Bereichen (einschliesslich des Zugangs zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor) ein Schutz gegen Diskriminierungen auf Grund der Nationalität gewährleistet wird und*
- 2. juristische Personen explizit geschützt werden.*

III.2. Materieller Geltungsbereich

Anmerkung: In diesem Abschnitt soll hauptsächlich die rassistische oder die ethnisch motivierte Diskriminierung untersucht werden. Zur Rechtslage in den verschiedenen Mitgliedstaaten bezüglich der Diskriminierung auf Grund der Religion oder der Nationalität wird auf die Abschnitte I.2 und III.1 verwiesen.

In der Richtlinie wird in Artikel 3 Absatz 1 eine Liste der Bereiche aufgeführt, in denen die rassistische Diskriminierung und die Diskriminierung auf Grund der ethnischen Herkunft verboten ist.

In der *Starting Line* wurde eine nichterschöpfende Liste vorgeschlagen, in der Richtlinie wird hingegen eine eingeschränkte oder begrenzte Liste aufgeführt. Einige Sachverständige sind der Auffassung, dass die meisten Probleme auftreten werden, wenn in Zukunft wegen des EG-Vertrags die Zuständigkeiten der EU-Organe und -Institutionen erweitert werden und daher Änderungen am Geltungsbereich vorgenommen werden sollen²⁰.

Im materiellen Geltungsbereich der Richtlinie ist das Verbot von Diskriminierungen auf Grund der Rasse oder ethnischen Herkunft in öffentlichen und privaten Sektoren in bezug auf folgende Bereiche enthalten:

a) die Bedingungen – einschliesslich Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen – für den Zugang zu unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit, unabhängig von Tätigkeitsfeld und beruflicher Position, sowie für den beruflichen Aufstieg

In den meisten Mitgliedstaaten sind für diesen Bereich Antidiskriminierungsvorschriften vorhanden.

Im Vereinigten Königreich, Irland und den Niederlanden scheinen die besonderen Antidiskriminierungsgesetze die rassistische und ethnisch motivierte Diskriminierung auch in diesen Bereichen zu verbieten. Die britischen und die irischen Rechtsvorschriften sind jedoch in Bezug auf den Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit enger gefasst als

die Richtlinie. Im britischen Bericht wird festgehalten: *„Es kann Tätigkeiten geben, die mit dem Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit zusammenhängen und nicht unter den Geltungsbereich des Gesetzes aus dem Jahre 1976 und dem des Jahres 1997 fallen.“* Anscheinend fällt in Grossbritannien die selbständige Erwerbstätigkeit nur in den Geltungsbereich dieser Gesetze, wenn die Person vorher einen Vertrag *„zur Ausübung jeglicher Tätigkeit oder Arbeit“* hatte.

Das belgische Gesetz vom 30. Juli 1981 verbietet explizit die Diskriminierung *„bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit“* und der *„Einstellung“*.

In Spanien enthält das Gesetz 10/94 über Notmassnahmen zur Förderung der Beschäftigung eine Bestimmung zur Chancengleichheit beim Zugang zur Beschäftigung und verbietet insbesondere die Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Herkunft und der Religion. Des Weiteren wird die Abfassung und Verbreitung von diskriminierenden Stellenanzeigen als Verletzung der Arbeitsgesetze geahndet. Im Gesetz 8/2000 über die Rechte und Freiheiten von AusländerInnen in Spanien wird den AusländerInnen das Recht zu arbeiten (worumter unselbständige und selbständige Erwerbstätigkeiten fallen) gewährt.

In Dänemark wird dieser Bereich vom Gesetz zum Verbot der unterschiedlichen Behandlung auf dem Arbeitsmarkt abgedeckt. Laut nationalem Bericht weist jedoch die geringe Anzahl von Fallentscheidungen auf die mangelnde Effizienz dieses Gesetzes hin. In diesem Gesetz werden insbesondere diskriminierende Stellenanzeigen verboten. Die Absicht zur Diskriminierung muss jedoch sehr offensichtlich sein, so dass nur die unmittelbare Diskriminierung unter das Verbot fällt.

In Frankreich und Schweden sind Diskriminierungen bei Einstellungsverfahren explizit verboten. In Luxemburg wird die Weigerung der Einstellung auf Grund der Rasse, der ethnischen Herkunft und anderer Merkmale im Strafgesetzbuch unter Strafe gestellt. Das portugiesische, zum Strafrecht gehörende Antidiskriminierungsgesetz verbietet Diskriminierungen beim Zugang zur Beschäftigung.

In Finnland verbietet der Verfassungsgrundsatz der Nichtdiskriminierung Diskriminierungen in diesem Bereich. Darüber hinaus verbietet das Strafrecht Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich, wobei allerdings Diskriminierungen im Privatsektor nicht unter allen Umständen abgedeckt sind. Das Gesetz über Arbeitsverträge enthält auch Bestimmungen zur Diskriminierung im Beschäftigungsbereich. In Italien, Griechenland und Deutschland²¹ gibt es keine derart explizit festgehaltene Verbote. Nach Meinung der AutorInnen der entsprechenden nationalen Berichte sind jedoch die in Buchstabe a) aufgeführten Bereiche in allen

drei Ländern abgedeckt. In Griechenland ist dies auf Grund des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (nachfolgend CERD abgekürzt) der Fall, wo lediglich „das Recht auf Arbeit“ (Art.5 Buchstabe e) erwähnt wird. In Deutschland käme die Kombination zweier im Grundgesetz garantierter Grundrechte zur Anwendung: das allgemeine Gleichheitsgrundrecht und das Grundrecht der staatsbürgerlichen Gleichstellung aller Deutschen beim Zugang zu öffentlichen Ämtern, wobei die Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung zur Anwendung kommen. Laut italienischem Einwanderungsgesetz sind Diskriminierungen bei den Beziehungen zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen verboten.

Zusammenfassung:

Laut der nationalen Berichte und nach Auffassung ihrer AutorInnen ist die Diskriminierung in diesen Bereichen in allen Mitgliedstaaten verboten. In den Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs, der Niederlande, Belgiens, Dänemarks, Schwedens, Frankreichs und Spaniens scheint dies jedoch klarer spezifiziert zu sein.

b) den Zugang zu allen Formen und allen Ebenen der Berufsberatung, der Berufsausbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Umschulung einschliesslich der praktischen Berufserfahrung

Dieser Bereich ist allein im Vereinigten Königreich, Irland, Belgien, den Niederlanden, Spanien, Dänemark und Italien explizit geregelt. In Spanien und Italien sind die entsprechenden Bestimmungen in den Einwanderungsgesetzen enthalten. Im spanischen Gesetz wird jedoch nur auf die „Berufsausbildung“ verwiesen, in Italien wird allein der Begriff der „Ausbildung“ verwandt. In Griechenland kommen nur die im CERD enthaltenen Bestimmungen zur Anwendung.

Zusammenfassung:

Dieser Bereich muss in Deutschland, Luxemburg, Frankreich, Schweden, Griechenland, Portugal und Finnland explizit in die Rechtsvorschriften aufgenommen werden.

c) die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschliesslich Entlassungsbedingungen und Arbeitsentgelt

Nach Auffassung der AutorInnen der nationalen Berichte ist dieser Bereich in beinahe allen Mitgliedstaaten abgedeckt. In Deutschland ist er jedoch nicht explizit enthalten, da hier nur die Bestimmungen aus dem Grundgesetz zur Anwendung kommen. Darüber hinaus ist in Deutschland im Privatsektor nur die Entlassung von ArbeitnehmerInnen aus diskriminierenden Gründen (u.a. auf Grund der Rasse oder ethnischen Herkunft) geregelt.

-In Luxemburg ist dieser Bereich nur im öffentlichen Sektor geregelt. In Italien ist er durch das Einwanderungsgesetz abgedeckt. Im französischen Arbeitsgesetzbuch (art. L122-45) wird ausgeführt: „Keine Person darf von einem Einstellungsverfahren ausgeschlossen werden und kein/e Arbeitnehmer/in darf bestraft oder entlassen werden, weil er bzw. sie eine bestimmte Herkunft hat oder einer bestimmten ethnischen Gruppe, Nation, Rasse oder einem bestimmten Glauben angehört.“ In Griechenland ist der Bereich nur von den im CERD enthaltenen Bestimmungen abgedeckt, in dem allerdings nur die Arbeitsbedingungen, nicht aber die Entlassung und das Arbeitsentgelt erwähnt werden.

Zusammenfassung:

Alle Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften gegen Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich. Nicht alle jedoch regeln sowohl den privaten als auch den öffentlichen Bereich oder nicht in dem gleichen Ausmass wie die Richtlinie.

d) die Mitgliedschaft und Mitwirkung in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation oder einer Organisation, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören, einschliesslich der Inanspruchnahme der Leistungen solcher Organisationen

Dieser Bereich ist nur von den Gesetzen des Vereinigten Königreichs (*Act 1976* und *Order 1997*), dem irischen *Equal Employment Act 1998* und dem belgischen Gesetz vom 30. Juli 1981 (Art. 2bis) zusammen mit dem Grundsatz der Freiheit, sich ohne Diskriminierung einer Gewerkschaft anschliessen zu dürfen, klar erfasst. In den Niederlanden hat die Gleichbehandlungskommission zwei Entscheidungen gefällt, wonach das Gleichbehandlungsgesetz auch auf Vereinigungen anzuwenden ist, die am gesellschaftlichen und öffentlichen Leben in den Bereichen teilnehmen, die unter den Geltungsbereich des Gleichbehandlungsgesetzes fallen. Trotzdem sollte eine entsprechende Bestimmung explizit in das Gleichbehandlungsgesetz aufgenommen werden. In Griechenland gelten nur die im CERD²² enthaltenen Bestimmungen. Dänemark und Deutschland haben keinerlei Rechtsvorschriften gegen Diskriminierungen in diesem Bereich.

Zusammenfassung:

In den meisten Mitgliedstaaten wird kein Schutz gegen Diskriminierung in diesem Bereich gewährt. Es sollten daher entsprechende Bestimmungen in ihre Rechtsvorschriften aufgenommen werden.

e) den Sozialschutz, einschliesslich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste

Nach Auffassung der ExpertInnen ist dieser Bereich in den meisten Mitgliedstaaten gesetzlich geregelt. In Belgien,

Luxemburg und Griechenland bezieht sich dies allerdings nur auf den Zugang zu und die Versorgung mit Waren und Dienstleistungen.

In Frankreich gibt es für diesen Bereich keine Rechtsvorschrift, die Diskriminierungen auf Grund der Rasse oder der ethnischen Herkunft regelt. In dem portugiesischen Antidiskriminierungsgesetz wird nur der „Zugang zur Gesundheitsfürsorge“ erwähnt. In Finnland wird ein Rechtsschutz über das allgemeine Gleichheitsgrundrecht in der Verfassung gewährt. Die meisten Sozialleistungen werden nur auf Vorlage eines besonderen, für ein Jahr gültigen Aufenthaltstitels (A-Status) gewährt. In Schweden wie auch in Deutschland müsste zur effektiven Anwendung explizit eine Rechtsvorschrift eingeführt werden. In Spanien wäre der Schutz über das Einwanderungsgesetz gewährleistet, in dem festgehalten ist, dass AusländerInnen das gleiche Recht wie SpanierInnen auf soziale Sicherheit und Sozialleistungen haben. Das dänische Gesetz über Krankenversicherungen und Krankenhausleistungen gewährt jeder in Dänemark gemeldeten Person das Recht auf medizinische Behandlung.

Zusammenfassung:

Obwohl dieser Bereich gesetzlich geregelt zu sein scheint, ist in kaum einem Mitgliedstaat der Schutz gegen Diskriminierung in diesem Bereich explizit so weit gefasst, wie in der Richtlinie gefordert.

f) die sozialen Vergünstigungen

In dem Vorschlag für eine Richtlinie definierte die Kommission den Begriff als „Vorteile wirtschaftlicher oder kultureller Art, die entweder von öffentlichen Stellen oder von privaten Einrichtungen in den Mitgliedstaaten gewährt werden“.

In diesem Fall bietet der Race Relations Act des Vereinigten Königreichs keinen vollständigen Schutz. Im britischen Bericht wird festgehalten: *„Eine klare Definition der sozialen Vergünstigungen ist in keinem Gesetz des Vereinigten Königreichs gegeben. Der vollständige Kontext, auf den sie anzuwenden ist wird auch erst bekannt sein, wenn sowohl im Vereinigten Königreich als auch vom Europäischen Gerichtshof Fallentscheidungen vorliegen.“* In Deutschland, Schweden und Frankreich gibt es keine Rechtsvorschriften mit speziellen Bestimmungen für diesen Bereich. In Finnland wäre er vom in der Verfassung garantierten Gleichheitsgrundrecht geregelt. In Griechenland ist dieser Bereich durch die im CERD enthaltenen Bestimmungen (allerdings nur in Bezug auf den Zugang zu Waren und Dienstleistungen) geregelt. Soziale Vergünstigungen sind im portugiesischen Antidiskriminierungsgesetz nicht speziell geregelt. Die in den Gesetzen für soziale Vergünstigungen benutzte Terminologie ist in jedem Land unterschiedlich. In Italien

wird im Einwanderungsgesetz der „Zugang zu sozialen Dienstleistungen“ geregelt. In diesem Sinne werden im spanischen Gesetz über die Rechte und Freiheiten von AusländerInnen „soziale Dienstleistungen und Sozialhilfe“ erwähnt. Im spanischen Strafgesetzbuch steht, dass *“Jede in einer öffentlichen Behörde angestellte Person, die einer anderen Person eine Leistung, zu der sie berechtigt ist, auf Grund deren Überzeugung, deren Religion oder deren Glaubens, deren Rasse, deren ethnischen Herkunft oder Nationalität verweigert...“* bestraft werden soll.

Zusammenfassung:

In den meisten Mitgliedstaaten scheint dieser Bereich rechtlich geregelt zu sein. In Deutschland, Griechenland, Portugal, Schweden, Frankreich und Finnland sollten hierfür klare Rechtsvorschriften eingeführt werden.

g) die Bildung

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es Antidiskriminierungsvorschriften für den Bildungsbereich. In Deutschland, Griechenland, Finnland und Schweden gibt es jedoch keine besonderen Rechtsvorschriften. So gibt es in Deutschland nur in manchen Bundesländern Rechtsvorschriften, die rassistische und religiös motivierte Diskriminierungen in Schulen verbieten. Einige Länder wie Frankreich und Belgien haben im Bildungsbereich bestimmte Verfahren angenommen, die nach Meinung der ExpertInnen als „positive Maßsnahmen“ bezeichnet werden können. In Irland wird zwar vom *Education Act 1998* in diesem Bereich Schutz gewährleistet, doch der Autor des nationalen Berichts sieht einige Probleme bei seiner Anwendung z.B. in Bezug auf die Gemeinschaft der Fahrenden und die Anerkennung der verschiedenen Kulturen in den Lehrplänen.

Zusammenfassung:

Die Bildung ist einer der wichtigsten Bereiche, in denen Diskriminierung angegangen werden sollte. Daher halten wir es für notwendig, dass spezielle Bestimmungen explizit in die nationalen Rechtsvorschriften aufgenommen werden müssen.

h) den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Vergütung stehen, einschliesslich von Wohnraum

Die meisten Mitgliedstaaten haben Antidiskriminierungsvorschriften in Bezug auf den Zugang zu Waren und Dienstleistungen. In einigen Ländern gibt es bereits Fallentscheidungen, bei denen diese Bestimmungen angewandt wurden. In Deutschland wurde in einem interessanten Urteil unter Anwendung des Lizenzrechts entschieden: *„Von einem gesetzwidrigen Ausschluss kann nicht ausgegangen*

werden, wenn der Gastwirt auf Grund bestimmter Vorfälle befürchten muss, dass sein Geschäft anderenfalls zerstört oder seine Angestellten oder Gäste gestört werden.“

In Deutschland gibt es jedoch keine besonderen Bestimmungen für den öffentlichen Sektor. Das finnische Recht gewährt keinen Schutz in diesem Bereich. In Dänemark und Schweden gibt es Schwierigkeiten bezüglich der Effizienz der hierfür geltenden Rechtsvorschriften.

Das irische ESA 2000 bietet in Bezug auf den Wohnraum einen sehr weiten Rechtsschutz. Die östliche Abteilung des Hohen Gerichts in Dänemark *„stellte fest, dass die Lokalbehörde nicht berechtigt war eine/n Mieter/in abzulehnen, weil die Person ein/e Ausländer/in war. Das Argument, die AusländerInnen-Quote wäre bereits erfüllt oder in den speziellen Gebäudeteil könnten nicht noch mehr AusländerInnen aufgenommen werden, wurde vom Gericht abgelehnt“*. In einem Fall bezüglich der Weigerung eine Wohnung an zwei AfrikanerInnen zu vermieten definierte das Pariser Appellationsgericht den Begriff der Waren und Dienstleistungen wie folgt: *„Alle Dinge, auf die sich ein Recht erstrecken kann und die einen Geldwert oder einen Vorteil darstellen“*. Das schwedische Strafgesetzbuch wurde auch in einem Fall herangezogen, in dem einer Bewerberin das Mieten einer Wohnung verweigert wurde, weil der Mitbewohner (Partner) afrikanischer Herkunft war.

Zusammenfassung:

In den Ländern, in denen Antidiskriminierungsvorschriften für diesen Bereich vorhanden sind, muss die effektive Durchsetzung sichergestellt werden und es sollte außerdem der Zugang zu allen Räumlichkeiten wie Lokalen, Restaurants, Klubs, Hotels, Geschäften gewährleistet werden.

ENAR empfiehlt: NRO müssen sich dafür einsetzen, dass die nationalen Rechtsvorschriften in allen in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie erwähnten Bereichen einen expliziten und adäquaten Schutz gegen Diskriminierungen bieten.

III.3 Institutionelle Diskriminierung

Laut Artikel 3 gilt die Richtlinie auch für „öffentliche Stellen“. Der materielle Geltungsbereich in Bezug auf öffentliche Stellen umfasst aber nur die in der begrenzten Liste aufgeführten Bereiche.

In vielen Mitgliedstaaten gelten Antidiskriminierungsvorschriften in Bezug auf die Amtshandlungen der öffentlichen Stellen bzw. Behörden.

In Deutschland sind der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Verbot rassistischer und religiös motivierter Diskriminierung direkt anwendbar. Im nationalen Bericht wird festgehalten: *„Niemand darf auf Grund der Amtsausübung einer staatlichen Behörde geschädigt werden, es sei denn, die unterschiedliche Behandlung kann durch materielle Grün-*

de angemessen gerechtfertigt werden“. Es gibt eine Fallentscheidung bezüglich der Entlassung eines Lehrers, der rassistische „Witze“ über den Holocaust gemacht hatte. Die zuständige Landesbehörde verfügte die Entlassung. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass das Bundesland berechtigt war den Lehrer zu entlassen, weil dieser mit den „Witzen“ seine vertraglichen Pflichten verletzt hatte.

In Belgien, Spanien, Luxemburg, Finnland und Frankreich werden diskriminierende Verhaltensweisen von Angestellten oder BeamtInnen im öffentlichen Dienst als Straftat behandelt. In diesem Sinne werden gemäss des schwedischen Strafgesetzbuchs BeamtInnen und gewählte VolksvertreterInnen bestraft, wenn durch ihre Amtshandlungen das Recht auf den Zugang zu Waren, Dienstleistungen und Einrichtungen eingeschränkt wird. Das portugiesische Antidiskriminierungsgesetz verbietet Einschränkungen in der Ausübung eines Rechts durch BeamtInnen öffentlicher Stellen.

In Italien enthält das Einwanderungsgesetz eine offene Liste von Handlungen, die als gesetzeswidrige Diskriminierungen eingestuft werden, darunter die folgende: *„Eine im öffentlichen Dienst arbeitende Person, die in Ausübung ihres Amtes eine bestimmte Handlung zugunsten einer/s ausländischen Bürgers/in nur auf Grund ihres/seines Zustands, oder weil sie/er einer bestimmten Rasse, Religion, ethnischen Gruppe oder Nationalität angehört, begeht oder unterlässt.“* Laut des nationalen Berichts ist diese Bestimmung auch auf PolizeibeamtInnen und die Einwanderungsbehörden anwendbar.²³

Im Vereinigten Königreich wurde der *Race Relations Act 1976* nach dem Mord an Stephen Lawrence zum *Race Relations (Amendment) Act 2000* überarbeitet. Durch die Änderung sollten alle Amtshandlungen öffentlicher Stellen unter dieses Gesetz fallen (wozu alle im Auftrag der Öffentlichkeit ausgeübten Handlungen, auch die der Polizei zählen). Gegenwärtig bietet dieses Gesetz in den EU-Mitgliedstaaten den besten Schutz gegen institutionellen Rassismus. Gemäss des nationalen Berichts hat das Gesetz einen weiteren Anwendungsbereich als die Richtlinie. Trotzdem gibt es einige Ausnahmen, die Diskriminierungen bei Amtshandlungen in Bezug auf Einwanderung und Staatsangehörigkeit zulassen.

Im Rahmen der Untersuchung zum Tod von Stephen Lawrence wurde institutioneller Rassismus definiert als: „...das kollektive Versagen einer Organisation, Menschen aus Gründen ihrer Hautfarbe, Kultur oder ethnischen Herkunft angemessene und professionelle Hilfe zu leisten. Er kann in Prozessen, Einstellungen und Verhaltensweisen sichtbar bzw. festgestellt werden, die durch unwissentliche Vorurteile, Ignoranz, Gedankenlosigkeit oder rassistische Stereotypen

*diskriminierend sind und eine Benachteiligung ethnischer Minderheiten mit sich bringen.*²⁴

Zusammenfassung:

Obwohl es in allen Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften zum Verbot von durch offizielle Stellen verübte Diskriminierungen gibt, muss noch viel getan werden um institutionelle Diskriminierungen zu bekämpfen und zu gewährleisten, dass öffentliche Behörden die Rechtsvorschriften korrekt anwenden.

ENAR ist der Auffassung, dass Antidiskriminierungsvorschriften sämtliche Amtshandlungen öffentlicher Stellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene regeln sollten. Diese Bestimmungen sollten auch vor möglichen Diskriminierungen seitens der Polizei und Einwanderungsbehörden schützen.

- 1 Artikel 13 EGV bildet die Rechtsgrundlage für die Organe und Institutionen der EU Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf Grund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu erlassen.
- 2 *Proposal for legislative measures to combat racism and to promote equal rights in the European Union* („Vorschläge für Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Rassismus und zur Förderung der Gleichstellung in der EU“). Isabelle Chopin and Jan Niessen (eds.). Brussels / London: Starting Line Group and Commission for Racial Equality, 1998.
- 3 Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.
- 4 Vertrag von Lausanne aus dem Jahre 1923.
- 5 *European Union Anti-Discrimination Policy: FROM EQUAL OPPORTUNITIES BETWEEN WOMEN AND MEN TO COMBAT RACISM*. (Antidiskriminierungspolitik der EU – Von der Chancengleichheit zwischen Mann und Frau zur Bekämpfung des Rassismus). Directorate-General for Research, Working document Public Liberties Series, LIBE 102 EN, Europarlament 12/1997.
- 6 Diese Bereiche entsprechen den in Artikel 3 der Richtlinie aufgeführten und weiter unten erläuterten Bereiche.
- 7 Religiös motivierte Diskriminierung wird in dem Übereinkommen nicht geregelt.

- 8 In Belgien wurden die Begriffe der unmittelbaren und der mittelbaren Diskriminierung vom noch nicht verabschiedeten Gesetzentwurf *Mahoux* zur Bekämpfung von Diskriminierungen eingeführt um beiden Richtlinien zur Gleichbehandlung zu entsprechen: der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne rassistische Unterscheidung und der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Beschäftigungsbereich.
- 9 Dies betrifft nur die Beziehungen zwischen Arbeitgeber/in und Arbeitnehmer/in.
- 10 Redebeitrag des Ministers während der Debatte über das Antidiskriminierungsgesetz. *Dail Debate Report* (Bericht über die Unterhausdebatten): 15. Dezember 1999. Irischer Bericht von Dave Ellis.
- 11 Vgl. Artikel 8 der Richtlinie.
- 12 *Anti-Discrimination Legislation in EU Member States. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives. The Netherlands*. Report prepared by Marcel Zwamborn under the guidance of Migration Policy Group on behalf of the EUMC. Jan Niessen and Isabelle Chopin (eds.). Wien, 2002.
- 13 In den Rechtsvorschriften Italiens und Griechenlands findet sich jedoch keine Definition für die geschlechterspezifische Belästigung.
- 14 In diesem Gesetz beinhaltet ethnische Herkunft die Rasse, die Hautfarbe, die nationale oder ethnische Herkunft sowie den Glauben.
- 15 Isabelle Chopin and Jan Niessen (Hrsg.), ebenda.
- 16 KOM (2001) 664 endg.
- 17 Vgl. Meeting the Challenge? A comparison between the EU Racial Equality Directive and the Starting Line. Mark Bell, University of Leicester. In *The Starting Line and the Incorporation of the Racial Equality Directive into the National Laws of the EU Member States and Accession States* (“Die Startlinie und die Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne rassistische Unterscheidung in die nationalen Rechtsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer“). Isabelle Chopin and Jan Niessen (eds.). London / Brussels, Commission for Racial Equality / Migration Policy Group. 2001. Pp. 22-54.
- 18 Diskriminierung unter anderem auf Grund der Nationalität wird auch explizit in Artikel 2 und 2bis des Gesetzes vom 30. Juli 1981 für den Zugang zur Beschäftigung und Beschäftigungsbedingungen, die Berufsausbildung und den Zugang zu Waren und Dienstleistungen verboten.
- 19 In Bereichen wie der Überwachung, der Sicherheitsdienste, der Geld, des Verkaufs von Versicherungen oder einer/s allgemeinen Versicherungszustellbediensteten, eines/r Notars/in, eines/r Auktionärs/in, eines/r vorläufigen Konkursverwalters/in und Liquidators/in oder das Betreiben von Spielclubs oder Casinos sowie das Führen eines Tabak- und Zeitungsladens usw.
- 20 Vgl. Mark Bell, ebenda.
- 21 Vgl. Punkt 2.1 zu religiös motivierter Diskriminierung in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung in deutschen Kirchen und kirchlichen Einrichtungen.
- 22 Im CERD werden die Leistungen solcher Organisationen nicht erwähnt.
- 23 Wir haben jedoch weiter oben die diskriminierenden Praktiken öffentlicher Behörden in Italien und auch in Griechenland im Bereich der religiös motivierten Diskriminierung untersucht – vgl. Abschnitt II.1.
- 24 *Von der Theorie zur Praxis. Bestehende Rechtsvorschriften zur rassistisch und ethnisch motivierten Diskriminierung in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten*. Hrsg. von Maria Miguel Sierra und Katrin Romberg. ENAR, Brüssel, 2001.

Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung, Viktimisierung, Positive Massnahmen

(Isabelle Carles-Berkowitz)

I. Stellen zur Förderung einer Gleichbehandlung (Artikel 13 der Richtlinie)

In Kapitel III der Richtlinie geht es um die mit der Förderung der Gleichbehandlung befassten Stellen. In Artikel 13 wird beschrieben, um welche Art von Einrichtung es sich dabei handeln kann und was in ihren Zuständigkeitsbereich fällt.

Gemäss dem Richtlinienwortlaut kann es sich dabei um eine oder mehrere Stellen handeln, die Teil einer Einrichtung sind, die auf nationaler Ebene für den Schutz der Menschenrechte bzw. der Rechte des Einzelnen zuständig ist. Die Gründung einer eigens mit der Förderung der Gleichbehandlung befassten Stelle wird in Artikel 13 hingegen nicht gefordert.

In der Richtlinie werden drei Zuständigkeitsbereiche genannt, über die der Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft intensiviert werden soll:

- Problemanalyse in Bezug auf Diskriminierungen;
- Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen durch die Abgabe von Empfehlungen an staatliche Stellen;
- Konkrete Unterstützung der Betroffenen bei der Einleitung von Beschwerdeverfahren.

Die wichtigste Aufgabe dieser Stellen besteht also darin, eine wirksame Anwendung der eingeführten Rechtsvorschriften zu überwachen.

Wie unschwer zu erkennen ist, sind die Zuständigkeiten der mit der Förderung der Gleichbehandlung beauftragten Stellen sehr vage ausgefallen, insbesondere, was ihre Zuständigkeiten bei Beschwerdeverfahren anbelangt.

In den von der Organisation „Starting Line Group“ vorgeschlagenen Legislativmassnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und zur Förderung einer rechtlichen Gleichstellung in der Europäischen Union hatte diese darauf bestanden, dass von den beauftragten Stellen (Fachorganen) diverse Zuständigkeiten übernommen werden, insbesondere in Bezug auf Beschwerdeverfahren¹. Um eine wirksame Opferhilfe zu gewährleisten, hatte die Starting Line Group

vorgeschlagen, den Fachorganen folgende Zuständigkeiten zu übertragen:

- Entgegennahme von Beschwerden;
- Ermittlungsvollmachten in Beschwerdefällen;
- Ausreichende Vollmachten zur Durchführung von Nachforschungen;
- Darüber hinaus sah der Starting Line-Vorschlag zusätzlich vor, die Fachorgane mit Entscheidungsvollmachten auszustatten.

Im Vergleich zu diesen Vorschlägen sind die Richtlinienbestimmungen sehr enttäuschend ausgefallen und weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Dabei sind in den meisten Mitgliedstaaten Unzulänglichkeiten vor allem in diesem Bereich besonders auffällig. Mit dem in der Richtlinie vorgeschlagenen System ist nach wie vor keine Entlastung von Einzelpersonen erkennbar. Diese tragen weiterhin die Kosten etwaiger Verfahren; und sie sind weiterhin dafür zuständig, entsprechende Schritte einzuleiten – zwei Nachteile, die schwer wiegen und durch entsprechende Richtlinienbestimmungen hätten korrigiert werden können.

Artikel 13 bleibt jedoch auch hinter dem ursprünglichen Textvorschlag der Kommission weit zurück. In diesem war die Einrichtung unabhängiger Stellen vorgeschlagen worden, die Beschwerden entgegennehmen und prozessfähig sind, und in Diskriminierungsangelegenheiten Ermittlungen bzw. Nachforschungen durchführen können.

Die Richtlinie scheint das Ergebnis eines politischen Kompromisses zu sein, mit dem bereits bestehende Einrichtungen in den Mitgliedstaaten protegert werden und in ihrer alten Form fortbestehen können. Aus diesem Grunde wurden lediglich Minimalvorschriften aufgesetzt und tunlichst vermieden, die Funktion, Rechtsgrundlage und Zuständigkeiten der beauftragten Stelle genau zu definieren.

Die diesem Kompromiss zugrunde liegenden Beweggründe sind besser erkennbar, wenn man die in einigen Mitgliedstaaten bereits bestehenden Einrichtungen und ihre Arbeitsweise näher betrachtet (A).

Auf der Grundlage der in nachfolgender Tabelle zusam-

mengefassten Vorschläge und den einzelstaatlichen Modellen möchte ENAR ein Modell eines entsprechenden Fachorganes vorstellen, das NRO bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht als Orientierung dienen kann. Dieses Modell erfüllt zwei Funktionen: Zum einen wird sichergestellt, dass die in der Richtlinie genannten Mindestanforderungen im einzelstaatlichen Modell berücksichtigt sind. Zum anderen wird bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht über den Richtlinienwortlaut hinausgegangen, indem eine Orientierung an vorbildlichen Modellen einzelner Länder stattfindet (B).

In der Tabelle sind die Richtlinieninhalte im Vergleich zu den von der Starting Line Group formulierten Erfordernissen und den von der ECRI erarbeiteten Empfehlungen dargestellt². Anhand dieser Tabelle sollte es einfacher sein, auf einzelstaatlicher Ebene zu prüfen, welche Richtlinienbestandteile bereits berücksichtigt sind oder fehlen und um welche Elemente die bestehenden Strukturen bereichert werden könnten, um über die in der Richtlinie aufgestellten Mindeststandards hinauszugehen.

Zunächst die Modelle im Überblick:

Richtlinie	Starting Line	ECRI
Rechtsgrundlage		<ul style="list-style-type: none"> • Bestandteil eines Gesetzes bei Betonung des unabhängigen Charakters • Definition der Zusammensetzung, der satzungsmässigen Vollmachten, der Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und der Finanzierung
Form	<ul style="list-style-type: none"> • Bestimmte Stelle, wie zum Beispiel:*** Einrichtung, die für den Schutz der Menschenrechte bzw. der Rechte des Einzelnen zuständig ist 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommission für ethnische Gleichstellung • oder Ombudsperson gegen ethnische Diskriminierung • oder Zentrum/Büro zur Bekämpfung von Rassismus • oder Organe, die zum Schutz der Menschenrechte tätig werden
Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Unabhängige Unterstützung der Betroffenen bei der Einleitung von Beschwerdeverfahren • Analyse des Phänomens • Abgabe von Empfehlungen • Veröffentlichung unabhängiger Berichte 	<ul style="list-style-type: none"> • Entgegennahme von Beschwerden • Ermittlungsvollmachten in Beschwerdefällen • Ausreichende Vollmachten zur Durchführung von Nachforschungen • Entscheidungsvollmachten in Beschwerdefällen • Öffentlicher Charakter dieser Entscheidungen <p>Allgemein:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung von Chancengleichheit • Überwachung des Inhalts und der Wirkung der Rechtsvorschriften • Abgabe von Empfehlungen zur Optimierung von Vorschriften und Praktiken <p>Rechtlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hilfe und Unterstützung für Opfer • Klagerecht • Entgegennahme und Analyse von Beschwerden und Vermittlungsversuch oder vollstreckbare Entscheidung • Vollmacht zur Erhebung von Beweis- und Informationsmaterial <p>Erzieherisch:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Information und Beratung von Einrichtungen • Förderung und Weiterbildung bestimmter Zielgruppen <p>Informativ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veröffentlichung von Infomaterial und Verhaltenskodizes im Antidiskriminierungsbereich • Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit für diskriminierungsbedingte Probleme • Hilfe und Unterstützung von Organisationen, die ein ähnliches Ziel verfolgen und Berücksichtigung und Einbeziehung ihrer Anliegen
Grundsätze		<ul style="list-style-type: none"> • Unabhängigkeit • Verantwortlichkeit • Erreichbarkeit

A. Mit der Bekämpfung von Diskriminierung beauftragte Stellen in den Mitgliedstaaten

Nur in wenigen Mitgliedstaaten existieren bereits Einrichtungen, die mit der Bekämpfung von Diskriminierung befasst sind. Länder mit einer längeren Rechtstradition in diesem Bereich verfügen im Allgemeinen über Stellen, die beauftragt sind, die Anwendung der entsprechenden Rechtsvorschriften zu überwachen. Dies ist in Belgien, Grossbritannien, Irland, den Niederlanden, Schweden und mittlerweile auch in Finnland der Fall.

In Belgien ist das **Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme)** unter anderem damit beauftragt, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen und Integrationsmodelle für Bevölkerungsgruppen, die ausländisch oder ausländischer Herkunft sind, zu entwickeln.

Das Zentrum ist eine unabhängige öffentliche Einrichtung, die durch das Gesetz vom 15. Februar 1993 ins Leben gerufen wurde, und für die Betreuung und Unterstützung von Rassismusopfern zuständig ist.

Derzeit ist das Zentrum für folgende Bereiche zuständig:

Im Beschwerdebereich ist eine Expertengruppe damit beauftragt, alle Personen, die Informationen bzw. eine Beratung zur Durchsetzung ihrer Rechte wünschen, zu unterstützen.

Das Zentrum ist befugt, Beschwerden entgegenzunehmen und als Kläger in all jenen Verfahren aufzutreten, die in den Geltungsbereich des Gesetzes vom 30. Juli 1981 zur Ahndung bestimmter rassistisch und fremdenfeindlich motivierter Handlungen fallen könnten. Darüber hinaus kann das Zentrum als Vermittlungsinstanz zwischen Opfern von Rassismus und UrheberInnen einer rassistischen oder diskriminierenden Handlung auftreten.

Das Zentrum hat sein Betreuungsangebot dezentralisiert und örtliche Beratungsstellen zur Bekämpfung von Rassismus in allen grossen und mittelgrossen belgischen Städten eingerichtet.

Das Zentrum überwacht die Anwendung von Gesetzen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, und übermittelt öffentlichen Stellen Stellungnahmen und Empfehlungen, die auf eine Optimierung geltender Rechtsvorschriften und ihrer Anwendung abzielen. Es wurden zum Beispiel bereits Vorschläge für Gesetzesänderungen unterbreitet, die das Antirassismusgesetz und den Erwerb der belgischen Staatsangehörigkeit betreffen ...

- Darüber hinaus führt das Zentrum entsprechend seinem Auftrag Studien und Recherchen durch und versorgt öffentliche Stellen, Einzelpersonen und private bzw. privatwirtschaftliche Organisationen auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse mit Empfehlungen.
- Nicht zuletzt organisiert das Zentrum Schulungen und breit angelegte Sensibilisierungskampagnen. Ziel dieser Weiterbildungen, die vor allem PolizistInnen und BeamtInnen angeboten werden, ist die Förderung von gegenseitigem Verständnis und einer Dialogbereitschaft zwischen Immigrant*innenpopulationen und StaatsdienerInnen.

Bewertung: Das Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung nimmt die in der Richtlinie definierten Zuständigkeiten wahr und geht in bestimmten Bereichen darüber hinaus. Der Zuständigkeitsbereich des Zentrums zur Bekämpfung anderer Arten von Diskriminierung auf der Grundlage von Artikel 13 des Vertrags von Amsterdam wird in naher Zukunft ausgedehnt⁴.

In Grossbritannien wurde als Konsequenz aus dem „Race Relations Act 1976“, einem Gesetz, das im April 2001 modifiziert wurde, die **Kommission zur Gleichstellung ethnischer Minderheiten (Commission for Racial Equality, CRE)** gegründet.

Die Zuständigkeiten der CRE erstrecken sich auf drei Bereiche: Bekämpfung von Diskriminierung, Förderung von Chancengleichheit und Überwachung der Anwendung des Race Relations Act. In diesem Zusammenhang werden auch Vorschläge für eine Änderung des Race Relations Act unterbreitet.

Im Rahmen dieses Zuständigkeitsbereichs übernimmt die CRE folgende Aufgaben:

→ *Unterstützung von Diskriminierungsopfern:* Diese Arbeit kann beinhalten, dass Betroffene informiert oder beraten werden. Auch kann es um konkrete Hilfeleistungen gehen, sofern eine Person diese anfordert. In einem solchen Fall kann die CRE als Vermittlungsinstanz beauftragt werden, für einen bestimmten Fall eine Lösung zu erarbeiten, eine Unterstützung sicherzustellen oder die betroffene Person vor Gericht zu vertreten.

→ *Einleitung offizieller Nachforschungen:* Die Kommission kann in Unternehmen oder Organisationen aus eigener Initiative offizielle Nachforschungen einleiten. Sie ist befugt, von allen beteiligten Personen die Bereitstellung von Informationen in Form von Dokumenten oder mündlichen Aussagen zu fordern.

Wenn durch die Nachforschung bestätigt wird, dass eine ethnisch motivierte Diskriminierung stattgefunden hat, ist

die Kommission befugt, das Unternehmen bzw. die Organisation zu einer Änderung ihrer Politik bzw. Praxis zu zwingen. Sie kann eine Mitteilung versenden, in der zur Unterlassung der Diskriminierung aufgefordert wird. Damit ist das Unternehmen bzw. die Organisation dazu verpflichtet, die CRE darüber zu informieren, welche Massnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung ergriffen wurden.

→ *Information und Beratung*: Die CRE berät die Regierung bei der Anwendung des Gesetzes. Sie veröffentlicht jährlich einen Bericht, in dem die Aktivitäten der Kommission dargestellt und Feststellungen bzw. Empfehlungen publiziert werden, die sich auf nachforschungsbedingte Erkenntnisse stützen.

Die CRE organisiert darüber hinaus Schulungen für Unternehmensgremien bzw. Betriebsräte, örtliche Behörden, Wohnungsvermittlungsstellen usw., um Diskriminierungen zu verhindern und Chancengleichheit zu fördern.

Des Weiteren ist sie für die Förderung der ethnischen Gleichstellung und Vielfalt durch Kampagnen und PR-Massnahmen verantwortlich.

→ *Veröffentlichung von Verhaltenskodizes*: Diese treten in Kraft, sobald sie vom Parlament und Innenministerium genehmigt sind. Sie enthalten Orientierungshilfen, wie Diskriminierung vermieden bzw. bekämpft werden kann. Die CRE ist neuerdings befugt, diese Verhaltenskodizes für alle jene Bereiche zu veröffentlichen, in denen eine ethnische Gleichstellung aktiv gefördert werden soll.

Bewertung:

Die CRE nimmt die in der Richtlinie definierten Zuständigkeiten wahr und geht insbesondere im Beschwerdebereich weit darüber hinaus. Mit der jüngsten Reformierung des Gesetzes von 1976 durch den „Race Relations Amendment Act 2001“ (RR (A)A) wurde ihr Zuständigkeitsbereich weiter ausgedehnt: Gemäss diesem ist die CRE fortan befugt, offizielle Nachforschungen einzuleiten, ohne dass diesen die Beschwerde einer Privatperson vorangegangen ist. Hierdurch vergrössert sich der Einflussbereich der Kommission enorm.

In den Niederlanden ist die **Gleichbehandlungskommission (Commissie Gelijke Behandeling)** eine von Regierungsseite gegründete unabhängige Instanz, die für die Auslegung des Gleichbehandlungsgesetzes (Algemene Wet Gelijke Behandeling) zuständig ist, das in den Niederlanden 1994 in Kraft trat.

Die Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft ist nur eine von verschiedenen Diskriminierungsformen, die in den Zuständigkeitsbereich dieser Ein-

richtung fällt⁵. Der Geltungsbereich des Gesetzes ist weit angelegt. Es sind unter anderem verschiedene Aspekte geregelt, die den Beschäftigungssektor (Stellenausschreibung bis hin zu Stellenbesetzung und Berufleben insgesamt), die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen und den Bildungssektor betreffen.

Die Kommission nimmt in erster Linie gerichtsähnliche Aufgaben wahr:

- Sie ermittelt in Beschwerdefällen auf Antrag des/der Beschwerdeführers/in und fällt eine Entscheidung. Zu diesem Zwecke hört sie die beteiligten Parteien und gegebenenfalls ZeugnInnen an. Die Weigerung, Beweise beizubringen, ist strafbar.
- Sie ist befugt, auf eigene Initiative bei öffentlichen Stellen und in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen Nachforschungen einzuleiten.
- Sie ist prozessfähig.
- Sie kann Empfehlungen abgeben.

Bewertung: Die Einschaltung der Kommission hat gegenüber dem Gang zum Gericht verschiedene Vorteile: Das Verfahren vor der Kommission ist kostenlos und es muss kein Anwalt eingeschaltet werden. Die Kommission arbeitet schnell und Entscheidungen werden spätestens nach acht Wochen gefällt. Ein grosser Nachteil besteht darin, dass die Entscheidungen der Kommission nicht vollstreckbar sind. Sie ist somit nicht befugt, eine Partei, die sich einer Diskriminierung schuldig gemacht hat, zur Befolgung ihrer Entscheidung zu zwingen. Das Opfer muss also vor Gericht ziehen, um Sanktionen durchzusetzen. Die Kommission ist befugt, entsprechende Fälle an die Gerichte zu übergeben.

Die Kommission ist genau wie das Gleichbehandlungsgesetz, für dessen Auslegung und Anwendung sie zuständig ist, weiten Teilen der Bevölkerung allerdings nicht bekannt, was sich negativ auf deren Effizienz auswirkt.

Die Kommission nimmt insbesondere im Bereich der Förderung einer Gleichbehandlung keine weiteren Aufgaben wahr.

In Irland wurden jüngst verschiedene Klauseln, die die Bereiche Gleichstellung und Menschenrechte betreffen, in das bestehende Recht aufgenommen. Für uns von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang insbesondere das Gesetz zur Gleichbehandlung im Beschäftigungsbereich das Gesetz zur Gleichstellung aus dem Jahr 2000 (ESA 2000).

Durch den EEA 1998 wurde eine unabhängige Einrichtung mit der Bezeichnung „Gleichstellungsbehörde“ („Equality Authority“) ins Leben gerufen.

Diese hat folgende Zuständigkeiten:

- Bekämpfung von Diskriminierung und von Verhaltensweisen, die nach den Rechtsvorschriften im Bereich der Gleichstellung geahndet werden;
- Förderung von Chancengleichheit in den Bereichen, die in den Geltungsbereich der Rechtsvorschriften im Bereich der Gleichstellung fallen.

Die Einrichtung hat die Aufgabe, eine Gleichbehandlung zu fördern und über den EEA 1998 und den ESA 2000 (Section 39(1)(b) &(c)) zu informieren.

Durch den „Human Rights Commission Act 2000“ wurde übrigens eine gleichnamige Kommission geschaffen, die zur Aufgabe hat, die Menschenrechte zu fördern, zu schützen und weiterzuentwickeln.

Sie ist dafür zuständig, Forschungs- und Schulungsaktivitäten im Bereich der Diskriminierung durchzuführen, in Auftrag zu geben oder zu bezuschussen.

Zur Unterstützung von Diskriminierungsopfern wurden durch den EEA 1998 der „Direktor für Untersuchungen hinsichtlich der Gleichstellung“ („Director of Equality Investigations“) und das Arbeitsgericht mit folgenden Vollmachten ausgestattet:

- Entgegennahme von Beschwerden bzw. Klagen;
- Befragung und Anhörung aller Personen, deren Anhörung sich als nützlich erweisen könnte und die angehört werden möchten;
- Fällung von Entscheidungen bzw. Urteilen nach vorangegangener Ermittlung.

Die Entscheidung bzw. das Urteil sind zu veröffentlichen.

Die Vollstreckung einer nicht befolgten Entscheidung kann erzwungen werden. Die Gleichstellungsbehörde kann mit Zustimmung des/der Beschwerdeführers/in einschreiten, wenn sie der Auffassung ist, dass die Entscheidung ohne ihre Einmischung nicht befolgt wird.

Der ESA 2000 sieht vor, dass der/die BeschwerdeführerIn eine Beschwerde beim Direktor für Untersuchungen hinsichtlich der Gleichstellung einreichen kann. Bestimmte Fälle können auch per Überweisung an die Gleichstellungsbehörde übermittelt werden.

Die beiden Instanzen verfügen über die gleichen Ermittlungs-, Vernehmungs- und Entscheidungsvollmachten wie unter dem EEA und die gefällten Entscheidungen sind zu veröffentlichen.

Bewertung:

Die in Irland gegründeten Einrichtungen sind mit den Richtlinienbestimmungen konform.

In Schweden ist das Amt der Ombudsperson gegen ethnische Diskriminierung (DO – Ombudsmannen mot Etnisk Diskriminering) die Einrichtung, die mit der ordnungsgemässen Anwendung des Gesetzes von 1999 über Massnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben betraut ist⁶. Dieses Gesetz wie auch das Gesetz zur Regelung der Zuständigkeiten der Ombudsperson (1999:131) wurden verabschiedet, um die Ineffizienz des Vorgängergesetzes bei der Bekämpfung ethnischer Diskriminierung zu korrigieren.

Beim DO-Amt handelt es sich um eine unabhängige staatliche Instanz, die sich zur Bekämpfung ethnischer Diskriminierung im Beschäftigungssektor und in anderen gesellschaftlichen Bereichen einzuschalten hat.

Die Einrichtung hat folgende Aufgaben:

→ *Individuelle Unterstützung von Diskriminierungsopfern im Beschäftigungssektor:*

- Unterstützung von Opfern ethnischer Diskriminierung durch Betreuungs- und Beratungsleistungen, damit diese Personen die Möglichkeit haben, ihre Rechte wahrzunehmen und geltend zu machen;
- Gegebenenfalls Übernahme einer Vermittlerrolle zwischen den geladenen streitenden Parteien mit dem Ziel, eine einvernehmliche Lösung zu finden;
- Unterstützung und Vertretung von Personen vor den Arbeitsgerichten in Fällen, die in den Geltungsbereich des Gesetzes von 1999 fallen.

→ *Einleitung erforderlicher Massnahmen zur aktiven Förderung ethnischer Vielfalt am Arbeitsplatz:*

- Zur Förderung der ethnischen Vielfalt am Arbeitsplatz kann das DO-Amt Arbeitgebern Vorschläge für Massnahmen unterbreiten, damit diese ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen. Diese können als Reaktion auf eine dem DO-Amt vorgelegte Beschwerde eines/einer Mitarbeiters/in oder auf eigene Initiative realisiert werden. Lehnt der Arbeitgeber es ab, die Vorschläge des DO-Amtes umzusetzen, kann er durch den Rat für ethnische Gleichstellung unter Androhung einer Geldstrafe dazu gezwungen werden.

→ *Bekämpfung ethnischer Diskriminierung ausserhalb des Beschäftigungssektors:*

- Das DO-Amt hat die Aufgabe, ethnische Diskriminierung

in allen gesellschaftlichen Bereichen zu bekämpfen. Weil das Amt nicht mehr prozessfähig ist, sind seine Einflussmöglichkeiten allerdings beschränkt.

- Wird die Einrichtung von einer wiederholten Diskriminierung in Kenntnis gesetzt, kann sie sich mit Behörden, Unternehmen und Organisationen zusammensetzen und Massnahmen zur Vorbeugung bzw. Abstellmassnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung beschliessen.
- Darüber hinaus ist das Amt befugt, der Regierung Vorschläge zur Bekämpfung ethnischer Diskriminierung zu unterbreiten, indem Änderungen einschlägiger Gesetze und geeignete Vorbeugemassnahmen präsentiert werden.
- Dem DO-Amt obliegt es nicht zuletzt, die breite Öffentlichkeit und wichtige öffentliche und private Akteure zu informieren (Medienauftritte sind keine Seltenheit) und zu sensibilisieren, um die Bekämpfung ethnischer Diskriminierung voranzutreiben.

In Schweden gibt es eine weitere Einrichtung, die unter anderem mit der Förderung gleicher Rechte, Pflichten und Chancen für alle Menschen unabhängig von ihrer ethnischen oder kulturellen Zugehörigkeit und mit der Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung befasst ist. Dabei handelt es sich um die 1999 gegründete *Nationale Integrationsbehörde (Integrationsverket)*.

Die Behörde kooperiert mit den Behörden und Organisationen, die auf der lokalen Ebene aktiv sind, um Hindernisse aufzudecken, die einer umfassenden gesellschaftlichen Gleichberechtigung im Weg stehen.

Bewertung: Das durch das Gesetz von 1999 reformierte DO-Amt scheint eine grössere Wirkung zu erzielen als die Vorgängerorganisation. Diese Effizienz lässt sich unter anderem daran messen, dass die Zahl der aussergerichtlich beigelegten Diskriminierungsfälle im Erwerbsleben seit 1999 zugenommen hat und sich mittlerweile auf ca. 400 Fälle beläuft. Arbeitgeber scheinen also die aussergerichtliche Einigung mit Opfern einem Verfahren vor dem Arbeitsgericht vorzuziehen. Diese Lösung hat für Einzelpersonen den Vorteil, dass sie häufig ihren Arbeitsplatz behalten können. Der Nachteil besteht darin, dass sie nicht wie in einem Gerichtsverfahren einen Schadenersatzanspruch haben.

Es ist bedauerlich, dass die Zuständigkeiten des DO-Amtes ausserhalb des Beschäftigungssektors sich darauf beschränken, Opfer von Diskriminierungen zu beraten.

In Finnland sind der/die JustizministerIn und der/die von der Regierung gewählte MediatorIn für die Einhaltung der Grundrechte und der Rechte des Einzelnen zuständig. Beiden kommt im Bereich der Gleichbehandlung von Einzel-

personen eine besondere Bedeutung zu.

Mit dem Gesetz vom 13. Juli 2001 wurde ein/e Minderheitenbeauftragte/r eingesetzt.

Diese/r hat folgende Aufgaben:

- Förderung eines harmonischen Zusammenlebens von Personen unterschiedlicher ethnischer Herkunft in der Gesellschaft;
- Beobachtung und Verbesserung der Lebenssituation und der Rechte von AusländerInnen und ethnischen Minderheiten;
- Ausarbeitung von Berichten zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für die verschiedenen ethnischen Gruppen und Ergreifung von Initiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung;
- Bereitstellung von Informationen über Rechtsvorschriften und Praktiken, die Diskriminierungen und die Situation ethnischer Minderheiten und AusländerInnen betreffen;
- Erfüllung seines/ihres Auftrags, insbesondere bei Entscheidungen über Asylanträge und bei Inhaftierung von Ausländern.

Zu diesem Zwecke ist der/die MediatorIn *befugt*, diskriminierungsgefährdeten Personen *Beistand zu gewähren* – wenn er/sie der Auffassung ist, dass dies in einer bestimmten Angelegenheit zur Vorbeugung einer ethnischen Diskriminierung erforderlich ist – oder unterstellte BeamtenInnen mit der Gewährung von Beistand zu beauftragen und die diesen Personen zustehenden Rechte zu schützen.

Er/sie kann auch *Initiativen ergreifen und Empfehlungen abgeben*, um die Position ethnischer Minderheiten zu verbessern und eine *(An-)Frage aufwerfen*, die an die zuständige Behörde weitergeleitet wird.

Bewertung: Der/die MediatorIn nimmt die in Artikel 13 geforderten Zuständigkeiten wahr, geht aber nicht darüber hinaus. Weil das Amt erst am 1. November 2001 eingerichtet wurde, ist schwer zu beurteilen, welchen Beitrag es zur Bekämpfung von Diskriminierung tatsächlich leisten wird.

In den anderen Mitgliedstaaten gibt es keine Einrichtungen, die eigens mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben betraut sind (hier als Fachorgane bezeichnet). Die Bekämpfung von Diskriminierung wird nur unspezifisch und als Nebenaufgabe von grösseren Organisationen wahrgenommen, die mit der Umsetzung von Integrations- und Zuwanderungsmassnahmen betraut sind. Diese Organisationen können Stellungnahmen oder Empfehlungen abgeben, verfügen aber über keinerlei Befugnisse zur Entgegennahme und Bearbeitung von Beschwerden in Diskriminierungsfällen.

Dies gilt zum Beispiel für Portugal, wo die Zuständigkeiten in Diskriminierungsfragen auf das Hochkommissariat für Zuwanderung und ethnische Minderheiten, den Beirat für Zuwanderung und den Interministeriellen Ausschuss zur Begleitung der Einwanderungspolitik verteilt sind.

In Luxemburg wurden zwei Instanzen geschaffen, die sich um die Integration und Sozialmassnahmen für AusländerInnen kümmern sollen⁷. Diese beiden Einrichtungen sind darüber hinaus dafür zuständig, über Massnahmen zur Bekämpfung aller Arten rassistischer Diskriminierung zu informieren und Stellungnahmen abzugeben sowie Diskriminierungsopfer zu unterstützen und zu beraten.

In Spanien sind verschiedene Organisationen für den Schutz grundlegender Rechte und Freiheiten verantwortlich, wie zum Beispiel die Einrichtung des „Defensor del Pueblo“. Deren Zuständigkeiten beschränken sich allerdings darauf, über die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu wachen.

In den meisten europäischen Staaten ist die effiziente Anwendung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung noch nicht auf der Tagesordnung. Bei der Staatsanwaltschaft und den Gerichten gehen sehr wenig Klagen ein, die sich auf eine rassistisch motivierte Diskriminierung gründen, und noch seltener kommt es zu einschlägigen Urteilen. Daher scheint es umso wichtiger zu sein, dass Fachorgane mit einem klaren Zuständigkeitsbereich gegründet werden, die den ordnungsgemässen Vollzug der bestehenden Gesetze gewährleisten.

Die relative Ineffizienz der bestehenden Gesetze hängt mit verschiedenen, komplexen Faktoren zusammen. Zum einen geht es dabei um Informationsdefizite auf Seiten der Opfer, was die Existenz entsprechender Gesetze wie auch ihre Handlungsmöglichkeiten anbelangt. Zum anderen fühlen sich viele Opfer von langwierigen und kostenintensiven Verfahren abgeschreckt bzw. sie verfügen über keinen Rechtsbeistand, der ihnen wirklich helfen könnte.

Aus diesem Grunde setzt sich ENAR dafür ein, dass eine einzige Einrichtung in Form eines Fachorgans in den Dienst der Diskriminierungsbekämpfung gestellt wird und folgende Aufgaben übernimmt:

- I **A. Überwachung der Einhaltung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung**
- I **B. Überwachung der effektiven Anwendung der Rechtsvorschriften und Abgabe von Empfehlungen zur Optimierung derselben**
- I **C. Förderung der Gleichbehandlung**

I.B. Propagiertes Modell für ein Fachorgan

Nachfolgend wird dargestellt, wie ein Fachorgan idealerweise aussehen könnte, indem die vorstehend genannten Zuständigkeiten einzeln ausgeführt werden.

1. Einhaltung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung überwachen

Wie bereits erwähnt, sind gemäss der Richtlinie Stellen zu bezeichnen, die dafür zuständig sind, Opfer auf unabhängige Art und Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen.

Wir sind der Auffassung, dass dies nicht ausreicht. Die auf den rechtlichen Bereich spezialisierte Einrichtung sollte mit folgenden Vollmachten ausgestattet werden:

a. Zuständigkeiten im Bereich der individuellen Opferhilfe

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die in den einzelnen Mitgliedsländern existierenden Modelle sehr unterschiedlich.

In Luxemburg, Portugal, Dänemark und Deutschland ist überhaupt keine Einrichtung für die Unterstützung und Vertretung von Opfern zuständig.

In einigen anderen Mitgliedstaaten sind diese Zuständigkeiten vorgesehen, aber auf einen bestimmten Bereich begrenzt, wie zum Beispiel in Schweden, wo die Einrichtung für die Unterstützung und Vertretung von Opfern lediglich bei Streitfällen im Beschäftigungssektor zuständig ist. In Italien wurde die Zuständigkeit für die rechtliche Unterstützung von Betroffenen auf die Regionen übertragen, denen es nun obliegt, für AusländerInnen, die Opfer einer Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft geworden sind, Informations- und Rechtsberatungszentren einzurichten. Doch die Umsetzung gestaltet sich in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich und ist häufig vom Wohlwollen der amtierenden politischen Mehrheit in der Region abhängig.

Lediglich in Grossbritannien, den Niederlanden und Belgien existieren Fachorgane mit umfassenden Zuständigkeiten im Bereich der unmittelbaren Opferhilfe, an denen wir uns bei der Definition der nachfolgenden Zuständigkeiten orientieren möchten:

- I Befugnis zur Entgegennahme und Prüfung von Beschwerden:
Hierunter fällt auch die Betreuung und Unterstützung von Diskriminierungsopfern, im Rahmen derer ein Beratungsgespräch durchgeführt, eine Akte angelegt und gegebenenfalls zuständige Stellen kontaktiert werden.

Die Begleitung bei der Ergreifung rechtlicher Schritte kann bedeuten, dass das Opfer in einem Gerichtsverfahren unterstützt oder vor Gericht vertreten wird.

- I Prozessfähigkeit in allen Streitfällen, die in den Geltungsbereich des Antidiskriminierungsrechts fallen.

b. Ausstattung mit unabhängigen Ermittlungsvollmachten

Die Fachorgane sollten mit unabhängigen Ermittlungsvollmachten ausgestattet werden, die es ihnen erlauben, in Unternehmen, Organisationen oder bei staatlichen Stellen Nachforschungen anzustellen. Diese können als Reaktion auf den Eingang einer Beschwerde eingeleitet werden, doch die Organisation muss darüber hinaus befugt sein, *aus eigener Initiative* Nachforschungen einzuleiten, wenn eine gesetzeswidrige strukturelle Ungleichbehandlung in einer staatlichen Organisation oder in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen beobachtet wurde.

Diese Ermittlungsvollmachten müssen verbunden sein mit einer Auskunftspflicht gegenüber der Einrichtung, im Rahmen derer Dokumente und mündliche Zeugenaussagen eingefordert werden können. Eine Verweigerung der Auskunftserteilung müsste strafbar sein.

c. Entscheidungsvollmachten

Die Einrichtungen sollten nach dem Vorbild der niederländischen Gleichbehandlungskommission mit Entscheidungsvollmachten ausgestattet werden. Nach der Anhörung der Parteien, die in gegenüberstellender Form durchgeführt werden kann, und einer etwaigen Zeugenvernehmung sollte die Organisation innerhalb von acht Wochen nach der Anhörung eine Entscheidung herbeiführen.

Diese Entscheidungen müssten einen öffentlichen Charakter haben und vollstreckbar sein, ohne dass die Identität der beteiligten Personen bzw. Organisationen – auch nicht auf der Internetseite der Einrichtung – bekannt gegeben wird.

Fazit

Durch die Ausstattung mit entsprechenden Vollmachten würden die wichtigsten Hindernisse bei der Ergreifung rechtlicher Schritte, nämlich die hohen Gerichts- und Anwaltskosten, umgangen, sofern ein Verfahren vor der Einrichtung kostenfrei und die Hinzuziehung eines Anwalts nicht erforderlich wäre.

Darüber hinaus käme es schneller zu einer Entscheidung. Dieser Aspekt ist nicht zu vernachlässigen, da bekanntlich viele Opfer auch aufgrund der langwierigen Gerichtsverfahren vor rechtlichen Schritten zurückschrecken.

2. Staatlichen Stellen Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung vorschlagen

Die Richtlinie sieht vor, dass die Einrichtung jährliche Berichte veröffentlicht und in allen Fragen, die mit Diskriminierungen in einem Zusammenhang stehen, Empfehlungen abgibt⁸.

Gemäss der bereits erwähnten Empfehlung von ECRI⁹ sollen die Einrichtungen den Inhalt und die Wirkung der Rechtsvorschriften überprüfen und erforderlichenfalls Änderungsanschläge unterbreiten.

Nicht in allen Mitgliedstaaten existieren Stellen, die mit der Unterstützung von Opfern in Beschwerdeverfahren betraut sind. Im Gegensatz dazu gibt es aber überall eine oder sogar mehrere Einrichtungen, die für die Erstellung von Berichten und die Abgabe von Empfehlungen zuständig sind.

Es stellt sich allerdings die Frage, wie kohärent die Arbeit dieser Einrichtungen organisiert ist, da in vielen Fällen die Antidiskriminierungsarbeit lediglich einen sehr kleinen Teil ihres allgemeinen Zuständigkeitsbereichs ausmacht, der vom Schutz der Menschenrechte bis hin zu Integrationsmassnahmen für AusländerInnen bzw. Personen ausländischer Herkunft reicht. Nicht selten werden Informationen, die diese Einrichtungen benötigen, unsystematisch verschiedenen Stellen übermittelt. Aus diesem Grund sehen wir die Gewährleistung einer kohärenten und umfassenden Antidiskriminierungspolitik als eine vorrangige Aufgabe an. Alle Daten, die einschlägige Fragen berühren, wie auch entsprechende Statistiken, sind einer zentralen Stelle, nämlich dem Fachorgan, zu übermitteln.

Darüber hinaus halten wir für wichtig, dass die Fachorgane in der Lage sind, die Wirkung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung zu ermitteln und die gesetzlichen Lücken des Antidiskriminierungsrechts aufzudecken.

Es wäre auch denkbar, dass die Einrichtungen darüber hinaus zukunftsorientierte Arbeit verrichten: Sie könnten die Behörden darüber informieren, welche geplanten Rechtsvorschriften sich auf ethnische Minderheiten unmittelbar oder mittelbar diskriminierend auswirken könnten und Bestimmungen vorschlagen, durch die eine ethnische Gleichstellung garantiert wird.

ENAR setzt sich für die Beauftragung eines zentralen Fachorgans ein, das Opfer dabei unterstützt, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen, und gleichzeitig befähigt wird, in Fragen, die mit Diskriminierungen in einem Zusammenhang stehen, Empfehlungen abzugeben. Es er-

scheint sinnvoll, die Anwendung und Überprüfung der Gesetze im Zuge der Bearbeitung der Beschwerden von Einzelpersonen und die Erarbeitung theoretischer Verbesserungsvorschläge „unter einem Dach“ zu organisieren.

3. Gleichbehandlung fördern

In Artikel 13.1 der Richtlinie werden eine oder mehrere Stellen damit beauftragt, „die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern“. Diese schwammige Formulierung legt nahe, dass den Mitgliedstaaten bei der Förderung der Gleichbehandlung ein grosszügiger Spielraum gelassen werden soll.

ENAR setzt sich für einen proaktiven Ansatz ein, im Rahmen dessen die beauftragten Fachorgane unter anderem Schulungs- und Sensibilisierungsmassnahmen durchführen sollten.

- Die Schulungsmassnahmen sollten auf VertreterInnen staatlicher Stellen *abzielen* und insbesondere für PolizistInnen, Streitkräfte, BeamtenInnen und entsprechende Grundausbildungsstätten konzipiert sein.

Sie können auch für Stadtverwaltungen, Schulen und Lehrkräfte vorgesehen werden, da diese ebenfalls wichtige Anlaufstellen für AusländerInnen und Personen ausländischer Herkunft sind.

- Darüber hinaus sollte die Einrichtung eine Beratung über Antidiskriminierungspraktiken anbieten. In diesem Zusammenhang denken wir an die vom niederländischen Justizministerium veröffentlichte Leitlinie¹⁰, in der der Staatsanwaltschaft erläutert wird, wie in Diskriminierungsfällen zur Gewährleistung einer landesweit einheitlichen Strafverfolgung zu verfahren ist. Entsprechende Leitlinien enthalten im Allgemeinen ethische Verhaltensregeln, die in Organisationen umzusetzen sind. Die Vermeidung von Diskriminierung stellt in diesem Zusammenhang einen Aspekt dar.

Mit Sensibilisierungsmassnahmen könnten entweder bestimmte Probleme oder bestimmte Gruppen anvisiert werden. Sie sollten für die breite Öffentlichkeit bestimmt sein und verdeutlichen, dass rassistisch motivierte Diskriminierung gesellschaftlich inakzeptabel ist und rechtlich verfolgt werden muss.

In diesem Zusammenhang wären Medienkampagnen in Form von ausgestrahlten Spots oder Zeitungsanzeigen denkbar.

Fazit

Das Profil und die Zuständigkeiten der in den einzelnen Mitgliedsstaaten eingesetzten Einrichtungen werden in grossem Umfang von den finanziellen Mitteln abhängig sein, die von der Regierung zur Verfügung gestellt werden. In jedem Fall sind entsprechende Einrichtungen absolut erforderlich, um die Effizienz der Rechtsvorschriften im Antidiskriminierungsbereich zu gewährleisten, sei es in Form einer konkreten Opferhilfe oder durch die Überwachung der entsprechenden Gesetze. Diese sind unerlässlich, um den Schutz von Personen vor Diskriminierung zu gewährleisten, aber sie sind nicht ausreichend. Es ist unumgänglich, dass sie von verschiedenen Massnahmen begleitet werden, deren Konzeption und Umsetzung in den Zuständigkeitsbereich der Fachorgane fallen muss.

Letztendlich benötigen wir eine umfassende Antidiskriminierungspolitik, durch die Probleme sichtbar gemacht und Massnahmen koordiniert werden. Auch die hiermit zusammenhängenden Aufgaben auf den verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen und Bereichen sollten von den Einrichtungen wahrgenommen werden, und zwar sowohl im öffentlichen als auch im privatwirtschaftlichen Sektor.

II. Viktimisierung (Artikel 9 der Richtlinie)

A. Definition von Viktimisierung gemäss der Richtlinie

Der Schutz vor Viktimisierung ist in Kapitel II der Richtlinie geregelt, in der Rechtsbehelfe und die Rechtsdurchsetzung thematisiert werden.

In Artikel 9 der Richtlinie werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnung Massnahmen zum Schutz vor Viktimisierung als Reaktion auf eine Beschwerde oder auf die Einleitung eines Verfahrens zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorzusehen.

Was entsprechende Modelle anbelangt, so gestaltet sich die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. In einigen von ihnen, wie zum Beispiel in Spanien, Griechenland, Luxemburg und Finnland, sind im Rahmen der nationalen Rechtsordnung entsprechende Auflagen nicht vorgesehen. In anderen Mitgliedstaaten existieren Massnahmen zum Schutz vor Repressalien lediglich im Beschäftigungssektor. Dies ist zum Beispiel in Portugal, Schweden, Italien, Deutschland, Belgien und den Niederlanden der Fall. Doch dieser Schutz greift im Allgemeinen lediglich bei der Kündigung von Arbeitsverträgen als Reaktion auf eine Beschwerde oder ein rechtliches Verfahren (wie zum Beispiel in den Niederlanden oder in Frankreich, wo MitarbeiterInnen nach dem geltenden Arbeitsrecht

vor einer ungerechtfertigten Entlassung geschützt werden). Auch können allgemeine Schutzbestimmungen existieren, wie in Deutschland, wo es Arbeitgebern kraft Bürgerlichem Gesetzbuch (BGB) untersagt ist, MitarbeiterInnen, die ihre Rechte, wie zum Beispiel ihr Recht auf Streik, wahrnehmen, zu benachteiligen.

Dies lässt den Schluss zu, dass die geltenden Rechtsvorschriften zum Schutz vor Viktimisierung entweder unvollständig oder ungenügend sind und darüber hinaus ein einheitlicher Schutz nicht gewährleistet ist, weil dieser sich lediglich auf vereinzelte Bestimmungen in verschiedenen Gesetzen gründet.

Lediglich in Grossbritannien gibt es ein Antidiskriminierungsrecht, in dem nicht allein eine Definition der Schutzmassnahmen vor Viktimisierung existiert, sondern darüber hinaus ein ausgedehnter Geltungsbereich definiert wurde. Aus diesem Grund werden wir uns bei der Erarbeitung unserer Empfehlungen eng am britischen Modell orientieren.

B. Notwendigkeit von Schutzbestimmungen

Um eine effiziente Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu gewährleisten, scheint uns ein rechtlicher Schutz vor Viktimisierung unerlässlich zu sein. Doch Antidiskriminierungsvorschriften sind in diesem Zusammenhang nicht ausreichend. Es muss darüber hinaus gewährleistet sein, dass Opfer von Diskriminierungen rechtliche Möglichkeiten auch ohne Angst vor Repressalien nutzen können. Denn diese Angst ist unter anderem für die Ineffizienz der geltenden Antidiskriminierungsvorschriften verantwortlich. Bei Diskriminierungen im Beschäftigungssektor werden Verfahren selten angestrengt, obwohl, wie zum Beispiel in Frankreich, die Einschaltung eines Schiedsausschusses für arbeitsrechtliche Einzelstreitigkeiten aus rechtlicher Sicht möglich ist, um der diskriminierten Person zu ihrem Recht zu verhelfen bzw. Schadenersatz zuzusprechen. Doch die Beteiligten, d.h. Opfer und ZeugInnen der Diskriminierung, bangen um ihren Arbeitsplatz oder befürchten Nachteile für ihre berufliche Laufbahn¹¹. Hierbei handelt es sich um ein häufiges Phänomen, das auch ausserhalb des Beschäftigungssektors anzutreffen ist.

Es geht also darum, dieser Frage bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

ENAR setzt sich dafür ein, im Rahmen der nationalen Rechtsordnung Bestimmungen zum Schutz vor Viktimisierung vorzusehen, durch die:

1. nicht nur Opfer von Diskriminierungen, sondern auch ZeugInnen und andere mit der Beschwerde oder einem ent-

sprechenden Verfahren befasste Personen vor Viktimisierung geschützt werden

2. der gesamte in der Richtlinie definierte Geltungsbereich abgedeckt wird

3. das Problem der Beweislast angemessen berücksichtigt wird

Nachfolgend soll ein Modell entwickelt werden, in dem diese Aspekte berücksichtigt sind.

1. Schutz jedweder Person vor allen benachteiligenden Behandlungen als Reaktion auf Massnahmen zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes

Der Schutz wird folgenden Personen zugesichert:

- Personen, die eine Beschwerde eingereicht oder rechtliche Schritte eingeleitet haben, unabhängig davon, ob es sich hierbei um ein Opfer oder eine andere Person handelt;
- ZeugInnen, die Beweise beibringen oder Informationen liefern, die für die Verfolgung der Tat relevant sein könnten;
- Personen, die von einer diskriminierenden Handlung berichten, unabhängig davon, ob die Aussage als gesichert gilt oder nicht.

Darüber hinaus sind Opfer zu schützen, die noch keine Schritte eingeleitet haben, dies aber beabsichtigen, und bereits Repressalien durch den/die UrheberIn der Diskriminierung ausgesetzt sind. Eine Orientierung am britischen Antidiskriminierungsrecht erscheint in diesem Zusammenhang sinnvoll¹². Eine Viktimisierung ist diesem zufolge dann gegeben, wenn eine Person unter vergleichbaren Bedingungen eine weniger günstige Behandlung erfährt als eine andere Person, weil der/die UrheberIn der Diskriminierung weiss, dass die betroffene Person rechtliche Schritte einzuleiten gedenkt oder diese Person verdächtigt, bereits gehandelt zu haben oder eine entsprechende Absicht zu hegen.

2. Abdeckung des gesamten in Artikel 3 definierten Geltungsbereichs

Der Schutz vor Viktimisierung wird in der Begriffsdefinition von Diskriminierung (Artikel 2 der Richtlinie) nicht aufgeführt. Gemäss diesem Artikel umfasst der Begriff „Diskriminierung“ die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigungen und die Anstiftung (Anweisung) zur Diskriminierung. Die Starting Line Group hatte in ihrem Artikel 2(3) vorgeschlagen, dass die Viktimisierung in die Begriffsbestimmung aufgenommen wird¹³. Sie ist nichtsdestotrotz der Auffassung, dass die Begriffsbestimmung der Richtlinie ausreichend weit gefasst ist, um einen angemess-

senen Schutz sicherzustellen. In einem Punkt wird mit der Richtlinie sogar über den Starting Line-Vorschlag hinausgegangen: Gemäss der Richtlinie bezieht sich der Schutz auf sämtliche Beschwerden, während die Starting Line Group lediglich gefordert hatte, dass der Schutz an die Glaubwürdigkeit der Beschwerden geknüpft werde.

Wie bereits erwähnt, gelten die in den Mitgliedstaaten existierenden Schutzbestimmungen gegen Viktimisierung zum grossen Teil lediglich im Beschäftigungssektor.

Bei der Umsetzung wird zu prüfen sein, ob die Bestimmungen in den Mitgliedstaaten den gesamten in Artikel 3 aufgeführten Geltungsbereich der Richtlinie abdecken.

Im Beschäftigungssektor erstreckt sich der Schutz vor Viktimisierung auf folgende Bereiche:

- die Bedingungen für den Zugang zur Erwerbstätigkeit, einschliesslich Auswahlkriterien, Einstellungsbedingungen und beruflichem Aufstieg;
- Zugang zu allen Formen und allen Ebenen der Berufsberatung und Berufsausbildung;
- Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschliesslich Entlassungsbedingungen und Arbeitsentgelt.

Dieser Schutz existiert derzeit hauptsächlich in Form eines Kündigungsschutzes. Es ist also wichtig, dass der Schutz auch auf die anderen Bereiche ausgedehnt wird und auch bzw. vielleicht sogar insbesondere in Bewerbungsverfahren zum Tragen kommt. In diesem Zusammenhang denken wir an ZeugInnen einer Diskriminierung, die Informationen deshalb nicht liefern, weil sie befürchten, sich damit ihre Chancen auf einen bestimmten Arbeitsplatz zu verspielen.

Ausserhalb des Erwerbslebens sollte der Schutz vor Viktimisierung auch auf andere Bereiche ausgedehnt werden, wie zum Beispiel auf die Mitwirkung in Gewerkschaften, den Bildungssektor, den sozialen Schutz einschliesslich sozialer Sicherheit und Gesundheitsdienste und den Zugang zu und die Versorgung mit Waren und Dienstleistungen.

In den Geltungsbereich der Richtlinie fallen sowohl Personen in privaten als auch in öffentlichen Bereichen.

ENAR empfiehlt, dass die NRO bei der Umsetzung sicherstellen, dass der Schutz vor Viktimisierung sich auf den gesamten in Artikel 3 definierten Geltungsbereich der Richtlinie erstreckt.

3. Beweislast im Falle der Viktimisierung

Verschiedene nationale ExpertInnen sind der Auffassung, dass die im Bereich der Verfolgung von Diskriminierung erzielten Ergebnisse vor allem deshalb bescheiden sind, weil der Beweis für ein diskriminierendes Verhalten schwer zu erbringen ist. Weil eine Umkehr der Beweislast nicht vorgesehen ist, erweisen sich die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel häufig als ineffizient.

Um dieser Situation abzuhelpen, wurde in Artikel 8 der Richtlinie Folgendes verfügt: Wenn eine Person der Auffassung ist, dass sie durch Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes benachteiligt wurde, und sie Tatsachen glaubhaft machen kann, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen, „obliegt es dem Beklagten zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat.“ Anders ausgedrückt: Die der Diskriminierung verdächtige Person muss beweisen, dass sie sich einer solchen nicht schuldig gemacht hat. Diese Regelung ist eindeutig von Vorteil für die Opfer. Sie kann in allen unter Artikel 2 aufgeführten Fällen von Diskriminierung zur Anwendung kommen.

In der Richtlinie findet sich allerdings kein eindeutiger Hinweis darauf, dass die Regelung auch in dem Fall greift, in dem glaubhaft gemacht werden kann, dass Repressalien ergriffen wurden. Dies war eine Forderung der Starting Line Group¹⁴.

Aus diesem Grund empfiehlt ENAR den NRO sicherzustellen, dass die in der Richtlinie enthaltenen Bestimmungen zur Beweislast auch auf den Schutz vor Viktimisierung ausgedehnt werden.

Fazit

Praktisch in allen Mitgliedstaaten ist es erforderlich, Viktimisierungsbestimmungen zu definieren und in die einzelstaatlichen Gesetze aufzunehmen.

Bei der Umsetzung der Richtlinie ist sicherzustellen, dass mit den Konzepten alle Bereiche – und nicht lediglich der Beschäftigungssektor – abgedeckt werden, in denen Diskriminierungen verursacht werden können und dass die Umkehrung der Beweislast sich auch auf Repressalien erstreckt.

III. Positive Massnahmen (Artikel 5)

Gemäss Artikel 5 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten zur „Gewährleistung der vollen Gleichstellung“ in der Praxis spezifische Massnahmen beibehalten oder beschlies-

sen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft „verhindert oder ausgeglichen“ werden. Durch die Umsetzung dieser spezifischen Massnahmen, die im Allgemeinen als positive Massnahmen bezeichnet werden, soll eine tatsächliche und vollständige Gleichstellung gewährleistet oder gefördert werden.

Gemäss Erwägungsgrund 17 der Richtlinie „gestatten diese Massnahmen die Organisation von Personen einer bestimmten Rasse oder ethnischen Herkunft, wenn deren Zweck hauptsächlich darin besteht, für die besonderen Bedürfnisse dieser Personen einzutreten“.

Gemäss Artikel 5 erhalten die Mitgliedstaaten also die Möglichkeit, positive Massnahmen zur Gewährleistung einer Gleichbehandlung vorzusehen. Dazu sind sie allerdings nicht verpflichtet.

Im Folgenden soll zunächst untersucht werden, wie es um diese positiven Massnahmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestellt ist (A). Anschliessend möchten wir Modelle für positive Massnahmen entwickeln bzw. „vorbildliche Praktiken“ aufzeigen, die auch in anderen Mitgliedstaaten umgesetzt werden könnten (B).

A. Positive Massnahmen in den Ländern der Europäischen Union

In den Mitgliedstaaten wurden bereits verschiedene positive Massnahmen umgesetzt. Doch genau wie in anderen Bereichen haben diese auch im Bereich der positiven Massnahmen sehr unterschiedliche Auffassungen, was deren Definition und letztendlichen Zweck anbelangt.

Mit den in den Neunziger Jahren umgesetzten positiven Massnahmen wurde im Allgemeinen das Ziel verfolgt, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft *auszugleichen*. Die *Verhinderung* von Ungleichbehandlungen wurde erst später berücksichtigt. Auf diese werden wir noch näher zu sprechen kommen.

Ausgleichsmassnahmen sind vornehmlich im Bildungs- (1) und Beschäftigungssektor¹⁵ (2) vorgesehen.

Im Allgemeinen konzentrieren sich entsprechende Massnahmen auf ethnisch nicht näher bestimmte Gruppen. Weil diese Massnahmen recht unspezifisch sind, wurden in einigen Mitgliedstaaten positive Massnahmen für bestimmte ethnische Gruppen umgesetzt (3).

1. Positive Massnahmen im Bildungssektor

In Frankreich wurden sog. „prioritäre Ausbildungszonen“ (Zone d'Éducation Prioritaire – ZEP) definiert. Dabei han-

delt es sich um Regionen mit einem hohen Anteil an ImmigrantInnen bzw. Franzosen und Französischen ausländischer Herkunft.

Ein ähnliches System gibt es in Belgien, wie zum Beispiel in der Französischen und Flämischen Gemeinschaft in Form einer „positiven Diskriminierung“ im Bildungsbereich.

In der Französischen Gemeinschaft werden gemäss dem Dekret vom 30. Juni 1998 bestimmten SchülerInnen der Primar- und Sekundarstufe zusätzliche Mittel zugesichert, sofern diese aus benachteiligten Regionen stammen, die anhand sozioökonomischer Kriterien definiert wurden.

In der Flämischen Gemeinschaft wurden positive Massnahmen in Form von Nichtdiskriminierungsprogrammen verabschiedet. Diese basieren auf einer „Erklärung der Gemeinschaft über eine Nichtdiskriminierungspolitik im Bildungssektor“, die vom Bildungsministerium der Flämischen Gemeinschaft und den für die einzelnen Bildungszonen zuständigen Behörden gemeinschaftlich unterzeichnet wurde. Mit diesen Programmen wird das Ziel verfolgt, sog. „Ghettoschulen“ mit einem hohen Anteil an AusländerInnen bzw. Personen ausländischer Herkunft aufzulösen und die SchülerInnen auf andere Schulen zu verteilen.

In Portugal gibt es ein System, demzufolge bestimmte Schulen in besonderer Weise zu fördern sind (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP).

Das in Spanien 1990 verabschiedete Gesetz über die Gesamtordnung des Bildungswesens sieht „Ausgleichsmassnahmen für Personen, Gruppen und Regionen vor, die sich in einer benachteiligten Situation befinden ...“¹⁶.

Es stellt sich allerdings die Frage, wie effizient zum Beispiel die in Frankreich eingerichteten prioritären Ausbildungszonen (ZEP) sind. Diese und vergleichbare Modelle in anderen Ländern existieren bereits seit ca. zehn Jahren. Eingedenk der Schwierigkeiten, die eine objektive Bewertung der entsprechenden Systeme mit sich bringt, lässt sich der Eindruck nicht vermeiden, dass eine Ungleichbehandlung bestimmter Gruppen nach wie vor gegeben ist. Damit die umgesetzten Massnahmen ihre volle Wirkung entfalten können, müssen ausreichende finanzielle Mittel und Humanressourcen zur Verfügung gestellt werden. In Frankreich sind einige prioritäre Ausbildungszonen „Opfer ihres eigenen Erfolgs“ geworden. Die in einigen Zonen anhand objektiver Bewertungskriterien gemessenen Fortschritte haben die Behörden veranlasst, bestimmten Zonen den „ZEP-Status“ zu entziehen, obwohl die wirtschaftliche Lage in diesen Zonen nach wie vor schwierig ist und der Bedarf nach kontinuierlichen positiven Massnahmen im Bildungssektor weiterhin gegeben ist.

2. Positive Massnahmen im Beschäftigungssektor

Positive Massnahmen im Beschäftigungssektor sind sehr verbreitet.

Sie können zum Ziel haben, genau wie im Bildungssektor, Gleichbehandlungen auszugleichen. Andere Massnahmen zielen eher darauf ab, Diskriminierung zu verhindern als auszugleichen.

In Portugal wurde 1993 per Gesetzesverordnung geregelt, dass unter anderem ethnische Minderheiten und ImmigrantInnen im Rahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung in besonderer Weise zu berücksichtigen sind¹⁷.

Über Aus- und Weiterbildungsmassnahmen soll die Erwerbsbeteiligung dieser Personengruppen gefördert werden. Diese können von verschiedenen im sozialen Bereich aktiven Institutionen organisiert werden, wie zum Beispiel von Verbänden, Beschäftigungs- und Ausbildungszentren oder lokalen Behörden.

Aufgrund dieser unspezifischen Zuweisung ist es sehr schwierig, die Effizienz entsprechender Massnahmen zu bewerten.

In Luxemburg wurden positive Massnahmen mit dem Ziel umgesetzt, „bestimmten Gruppen, die aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft de facto benachteiligt werden, eine bevorzugte Behandlung zukommen zu lassen [...], um bestehende Ungleichheiten zu beseitigen und eine reelle Chancengleichheit unter den Mitgliedern der Gesellschaft zu fördern¹⁸“.

Als exemplarische Massnahme möchten wir das Gesetz vom 29. April 1999 anführen, in dem Massnahmen zur Beschäftigung von GastarbeiterInnen aufgeführt sind. Gemäss diesem Gesetz werden Flüchtlinge aus einem von der Regierung definierten Kriegsgebiet gegenüber anderen AusländerInnen bei der Erteilung einer Arbeitserlaubnis bevorzugt. Man kann sich fragen, ob dies positive Massnahmen im Sinne der Richtlinie sind, da es sich hierbei um eine vorübergehende Bevorzugung einer Personengruppe handelt, für die ein langfristiger Aufenthalt nicht vorgesehen ist.

In Belgien hat die Flämische Regierung mit den Sozialpartnern eine Vereinbarung getroffen mit dem Ziel, positive Massnahmen in Unternehmen umzusetzen, um eine „anteilige und umfassende Beteiligung von MigrantInnen auf allen Ebenen und in allen Bereichen der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit“ sicherzustellen. In Dänemark wurde am 1. April 1998 gemäss dem „Gesetz über das Verbot von Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt“ eine auch als „Eisbrecherprogramm“ bezeichnete

Sondermassnahme umgesetzt, gemäss der alle Unternehmen im privatwirtschaftlichen Sektor bezuschusst werden, die junge HochschulabsolventInnen mit einer anderen als der dänischen Staatsangehörigkeit einstellen. Es wurden Zweifel an der Effizienz dieser Massnahme laut, weil Personen ausländischer Herkunft, aber mit dänischer Staatsangehörigkeit, diese Unterstützung nicht beantragen können.

In Grossbritannien gibt es bereits seit langer Zeit positive Massnahmen im Beschäftigungssektor. Abgeleitet werden sie aus dem Gesetz von 1976 (Section 37 und 38) wie auch aus der Verordnung „Race Relations (NI) Order“ von 1997 (Paragraph 37).

Mit den Massnahmen wird das Ziel verfolgt, die Unterrepräsentanz bestimmter ethnischer Gruppen in bestimmten Beschäftigungsbereichen auszugleichen, und zwar sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene. Angehörigen einer bestimmten ethnischen Gruppe soll der Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung erleichtert werden, um ihre Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern.

Andere Massnahmen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung bzw. des beruflichen Aufstiegs gründen sich ebenfalls auf die Hervorhebung der Unterrepräsentanz bestimmter ethnischer Gruppen.

Das schwedische „Gesetz über Massnahmen gegen ethnische Diskriminierung im Erwerbsleben“ ist ein gutes Beispiel für Vorbeugungsmassnahmen¹⁹.

Gemäss Paragraph 4-7 dieses Gesetzes müssen Arbeitgeber aktiv Massnahmen zur Vermeidung ethnischer Diskriminierung ergreifen. Diese Massnahmen müssen sich auf den Zugang zur Beschäftigung, die Arbeitsbedingungen und die berufliche Laufbahn beziehen. Das Gesetz erlaubt es den Arbeitgebern jedoch nicht, eine/n StellenbewerberIn oder eine/n MitarbeiterIn aufgrund seiner/ihrer ethnischen Zugehörigkeit zu bevorzugen, wie dies bei positiven Massnahmen zur Bekämpfung geschlechterspezifischer Diskriminierung der Fall ist.

Einige PolitikerInnen setzen sich dafür ein, eine Vorzugsbehandlung auch im Falle ethnischer Diskriminierungen zu ermöglichen. Dann wäre in bestimmten Fällen eine Bevorzugung zur Förderung ethnischer Vielfalt durch positive Massnahmen gerechtfertigt.

Darüber hinaus wird erwogen, ob Unternehmen mit über zehn Mitarbeitern verpflichtet werden sollten, unter Berücksichtigung der Zusammensetzung ihrer Belegschaft ein Programm zur Förderung ethnischer Vielfalt zu entwerfen.

In diesem müsste der Arbeitgeber Ziele definieren, um eine grössere Ausgewogenheit zu erreichen und zu vermeiden, dass Angehörige ethnischer Minderheiten im Unternehmen unterrepräsentiert sind.

Im öffentlichen Sektor sollen zwei Initiativen erwähnt werden.

Bei der einen handelt es sich um eine schwedische Initiative, die zum Ziel hat, eine Gleichbehandlung im öffentlichen Sektor zu fördern, indem in öffentliche Ausschreibungen Antidiskriminierungsklauseln aufgenommen werden.

Bei der anderen handelt es sich um eine dänische Initiative. Ein Rundschreiben des Finanzministeriums vom August 2000 sieht vor, dass in staatliche Stellenausschreibungen eine Klausel aufgenommen wird, die unter anderem AusländerInnen und Personen ausländischer Herkunft dazu auffordert, sich für eine Stelle im öffentlichen Sektor zu bewerben.

3. Positive Massnahmen für bestimmte ethnische Gruppen

Sowohl Deutschland als auch Griechenland haben sich für entsprechende Massnahmen entschieden.

In Deutschland gibt es wenig positive Massnahmen, die wenn überhaupt nur für ausgewählte Minderheiten konzipiert sind und in denjenigen Bundesländern organisiert werden, in denen betreffende Minderheiten leben.

Dies betrifft zum Beispiel die sorbische Minderheit, der vom Bundesland Brandenburg zugesichert wurde, dass ihre nationale Identität und ihr traditionelles Siedlungsgebiet schützenswert sind und erhalten werden müssen. Dementsprechend wird die sorbische Sprache in Schulen des Bundeslands unterrichtet. Vergleichbare Massnahmen gibt es auch für die als Minderheiten in Deutschland lebenden Sinti und Roma und die FriesInnen.

In Griechenland werden positive Massnahmen auf einer gemeinschaftlichen Basis beschlossen. So gibt es Massnahmen zugunsten der muslimischen Minderheit in Thrakien und der Gemeinschaft der Roma.

Erstmalig wurden auch im Bildungssektor Massnahmen ergriffen. So wird Roma an Universitäten eine Quote zugesichert, wodurch viele junge Angehörige dieser Minderheit die Möglichkeit erhalten, ein Studium aufzunehmen. In der Vergangenheit waren die Zugangsmöglichkeiten für Roma sehr begrenzt.

Der Staat trägt die gesamten Transportkosten von jungen

Roma-Angehörigen in Bergregionen für den Besuch der nächstgelegenen Sekundarschulen.

Die auf Roma zugeschnittenen Massnahmen sind im Bildungs- und Gesundheitssektor sowie im sozialen Bereich vorgesehen.

Ein Gesetz von 1996 sieht die Schaffung multikultureller Schulen im Primar- und Sekundarbereich mit dem Ziel vor, die Lehrpläne auf den spezifischen Bildungsbedarf der Kinder zuzuschneiden²⁰.

In Irland sind positive Massnahmen in verschiedenen Bereichen vorgesehen. Zwei gesetzliche Bestimmungen enthalten speziell Regelungen für fahrende Völker:

- Gemäss EEA 1998 sind Massnahmen gestattet, durch die Auswirkungen von Diskriminierungen gegenüber der Gemeinschaft der fahrenden Völker begrenzt bzw. beseitigt werden, sowie durch den Staat oder in seinem Auftrag beschlossene Sonderregelungen im Ausbildungs- oder Beschäftigungssektor zugunsten von benachteiligten Personengruppen.

Gemäss dem Housing (Traveller Accommodation) Act 1998 sind Behörden im Wohnungssektor verpflichtet, ein Fünfjahresprogramm vorzubereiten und zu verabschieden, über das fahrenden Völkern Siedlungsflächen bzw. Stellplätze zur Verfügung zu stellen bzw. herzurichten sind.

Die auf spezifische Gruppen zugeschnittenen Massnahmen scheinen erfolgreich zu sein. Dass die besonderen Bedürfnisse einer bestimmten Gemeinschaft berücksichtigt werden, erklärt diesen Erfolg. Allerdings kann man sich fragen, welcher letztendliche Zweck mit entsprechenden Massnahmen verfolgt wird. Es scheint, als sollten Minderheiten gefördert werden, deren Verbundenheit mit dem Land nicht allein offensichtlich ist, sondern unterstrichen wird. Diese Minderheiten werden deshalb über Massnahmen begünstigt, weil sie zum Land gehören und mit diesem über teils weit zurückreichende Wurzeln verbunden sind. Aus diesem Betrachtungswinkel heraus können entsprechende positive Massnahmen eigentlich nicht als Massnahmen zur Bekämpfung ethnischer Diskriminierung im Sinne der Richtlinie betrachtet werden. Diese sind erst dann gegeben, wenn alle Minderheiten eines Landes bestimmte Vorteile zu ihren Gunsten einfordern können.

Fazit

Die Evaluation der positiven Massnahmen gestaltet sich aus verschiedenen Gründen schwierig. Insbesondere im Bildungssektor ist aber offensichtlich, dass die in den letzten Jahren ergriffenen Massnahmen nicht ausreichend sind und Ungleichbehandlungen aufgrund der ethnischen Her-

kunft nicht vermeiden konnten. Die europäischen Gesellschaften, die auf Ungleichbehandlungen und entsprechende Probleme in der Regel mit allgemeinen Massnahmen reagieren, sollten ihre Arbeitsmethoden möglicherweise anpassen und spezifizieren. Die Herausforderung unserer modernen Gesellschaften besteht in der Gewährleistung einer kulturellen Vielfalt. Dazu müssen die Bedürfnisse der einzelnen Gemeinschaften thematisiert werden und massgeschneiderte Antworten gefunden werden.

In den Mitgliedstaaten zeichnet sich nichtsdestotrotz eine allgemeine Tendenz hin zu einer Umsetzung von Politiken zur Förderung von Chancengleichheit und einer Vermeidung von Diskriminierung ab. An diesen werden wir uns bei der Entwicklung unserer nachfolgenden Modelle orientieren.

B. Mögliche(s) Konzept(e) für positive Massnahmen

Verhaltenskodizes für den Beschäftigungssektor existieren in den Niederlanden und Belgien. Darüber hinaus ist in den Niederlanden das Gesetz zur Förderung der Erwerbsbeteiligung ethnischer Minderheiten in Kraft (1). Auch in Frankreich wurden verschiedene institutionelle Massnahmen zur Vermeidung von Diskriminierung umgesetzt, die erwähnenswert sind (2). Darüber hinaus schien es uns angebracht, Massnahmen zur Bekämpfung von institutionellem Rassismus zu nennen. Zu diesem Zweck soll das britische Modell zur Bekämpfung des institutionellen Rassismus hier vorgestellt werden (3).

1. Neue Konzepte im Beschäftigungssektor

Verhaltenskodizes

In den Niederlanden wurden Verhaltenskodizes in Form von Leitlinien geschaffen, die in Organisationen umzusetzen sind und Führungskräfte und MitarbeiterInnen dazu veranlassen sollen, sich ethisch korrekt zu verhalten. Die Leitlinien umfassen auch Regelungen zum Verhalten gegenüber bzw. zur Behandlung von Angehörigen ethnischer Minderheiten.

In Belgien wurden für den Hotellerie- und Gastronomiebereich (HORECA) und den Zeitarbeitssektor Nichtdiskriminierungskodizes festgeschrieben. Diesen zufolge haben MitarbeiterInnen von allen Formen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, der ethnischen oder nationalen Herkunft und der Staatsangehörigkeit Abstand zu nehmen.

Entsprechende Praktiken sind von einem hohem symbolischen Wert. Allerdings ist zu prüfen, ob die entsprechenden Kodizes tatsächlich eingehalten werden und im Tagesgeschäft der Organisationen einen festen Platz haben.

Gesetz zur Förderung der Erwerbsbeteiligung ethnischer Minderheiten

In den Niederlanden gibt es seit vielen Jahren Antidiskriminierungsgesetze, weshalb das Land bereits hilfreiche Erfahrungen mit der Anwendung der Gesetze sammeln konnte. Der grösste Anteil der Beschwerden bzw. Klagen betrifft den Beschäftigungssektor.

Aus diesem Grund wurde in den Niederlanden im Jahre 1998 ein spezielles Gesetz verabschiedet: das Gesetz zur Förderung der Erwerbsbeteiligung ethnischer Minderheiten (Wet SAMEN). Über dieses Gesetz soll eine proportionale Vertretung ethnischer Minderheiten in der Belegschaft von Unternehmen sichergestellt werden.

Das Gesetz verpflichtet öffentliche und privatwirtschaftliche Unternehmen und Berufsverbände mit über 35 Mitarbeitern dazu, eine Personalstruktur anzustreben, bei der ethnische Minderheiten entsprechend ihres prozentualen Anteils an der Bevölkerung in der Region vertreten sind, in der das Unternehmen seinen Sitz hat.

Zu diesem Zweck haben Unternehmen Personalstatistiken zu führen, in denen die Angehörigen ethnischer Minderheiten zahlenmässig erfasst sind.

Darüber hinaus müssen sie jährlich der zuständigen Behörde einen Bericht über die Vertretung ethnischer Minderheiten in der Belegschaft vorlegen.

Nicht zuletzt ist der regional zuständigen Arbeitsvermittlungsbehörde ein Plan mit proaktiven Massnahmen vorzulegen, die erkennen lassen, wie die proportionale Vertretung ethnischer Minderheiten in der Belegschaft erreicht werden soll.

Wenn der Bericht nicht vorgelegt wird bzw. die gesetzlichen Auflagen nicht erfüllt werden, muss sich die zuständige Arbeitsaufsichtsbehörde einschalten. Die Behörde hat die Möglichkeit, eine Mahnung zu verschicken. Bleibt diese unbeantwortet, kann die Stelle den Betriebsrat des Unternehmens oder die Gewerkschaften über die Versäumnisse in Kenntnis setzen, wodurch das Fehlverhalten öffentlich bekannt wird.

Das Wet SAMEN wurde im Frühjahr 2000 evaluiert.

Gesetzliche Lücken sind erkennbar. Ein Schwachpunkt stellt die zahlenmässige Erfassung ethnischer Minderheiten in der Belegschaft dar. Es ist schwierig, zuverlässige Zahlen zu erhalten, weil viele Arbeitnehmer es ablehnen, Auskunft über ihre Herkunft zu erteilen.

Doch obwohl die Zahl der eingereichten jährlichen Berichte

und die vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung einer anteilmässigen Vertretung bescheiden sind, erhöht sich der Anteil ethnischer Minderheiten an der Belegschaft von Unternehmen trotzdem kontinuierlich.

Trotz des wichtigen Symbolcharakters ist die gesellschaftliche Wirkung des Gesetzes relativ gering. Nur wenige Unternehmen haben ihre Einstellungs- bzw. Auswahlverfahren zugunsten ethnischer Minderheiten verändert. Um die Effizienz des Gesetzes zu erhöhen, wäre es notwendig, für Unternehmen im Falle einer Nichtbefolgung des Gesetzes strengere Strafen vorzusehen.

Nach der Evaluierung des Gesetzes wurden verschiedene Empfehlungen abgegeben:

Einige zielen auf eine verbesserte Information über das Gesetz und damit zusammenhängende Aspekte ab. So wurden die Zuständigkeiten des Informationsbüros für die Beantwortung der von den verschiedenen Beteiligten eingegangenen Anfragen erweitert, um Arbeitgeber effizienter unterstützen zu können.

Von staatlicher Seite wurde eine Internetseite eingerichtet, in der Informationen über diesbezügliche Entwicklungen und das Wet SAMEN abgefragt werden können.

Eine Liste der Unternehmen, die die gesetzlichen Auflagen erfüllt bzw. nicht erfüllt haben, wird auf der Website veröffentlicht.

Auch soll auf der Internetseite ein Evaluierungsinstrument zur Verfügung stehen, über das die Anstrengungen der Unternehmen zur Erfüllung der gesetzlichen Auflagen verglichen werden können.

2. Institutionelle Massnahmen zur Vermeidung von Diskriminierung in Frankreich

Weil die straf- und zivilrechtlichen Bestimmungen und Massnahmen zur Ahndung von Diskriminierung zwar unverzichtbar, aber nicht ausreichend sind, wurden in Frankreich jüngst verschiedene institutionelle Massnahmen zur Vermeidung von Diskriminierung umgesetzt. Diese haben zum Ziel, Diskriminierungen und deren Ursachen aufzudecken und Strategien zu deren Bekämpfung zu erarbeiten.

Der erstgenannten Aufgabe widmet sich der mit der Untersuchung und Bekämpfung von Diskriminierungen befasste Verein GELD (Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations). Er ist damit befasst, ethnisch motivierte Diskriminierungen zu analysieren und Vorschläge zu deren Beseitigung zu unterbreiten.

Die Nummer „114“ ist eine Gratis-Hotline für Diskriminierungsopfer. Die telefonischen Betreuer haben die Diskriminierungsfälle den mit dem Zugang zur Staatsbürgerschaft beauftragten Ausschüssen in den französischen Departements (Commissions départementales d'accès à la citoyenneté – CODAC) anzuzeigen. Diese haben als lokale Kontaktstellen unter anderem die Aufgabe, Diskriminierungsfälle selbst zu behandeln oder sie an Referenzstellen zu übermitteln.

Bewertung: Die institutionellen Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung sind noch zu neu (1999), als dass zuverlässige Aussagen über ihre Wirksamkeit gemacht werden könnten. Als positiv kann jedoch bereits bewertet werden, dass durch aussergerichtliche Vermittlungen bzw. praktische Hilfen zur Bewältigung von Problemen eine Alternative zu den mitunter ineffizienten strafrechtlichen Verfahren geschaffen wurde.

3. Bekämpfung des institutionellen Rassismus in Grossbritannien

Nach dem tragischen Tode von Stephen Lawrence wurden die britischen Antidiskriminierungsgesetze reformiert.

Diese Reform betrifft zwei Aspekte:

- Der Schutz vor Rassendiskriminierung durch Behörden (einschliesslich der Polizeibehörden) wurde ausgedehnt.
- Den Behörden wurde eine neue positive Pflicht auferlegt.

Dem RR(A)A zufolge ist es den Behörden untersagt, Personen aus ethnischen Gründen – unmittelbar oder mittelbar durch Viktimisierung – im Rahmen *jedweder* Amtsgeschäfte zu diskriminieren.

Die Definition von „Behörde“ ist sehr weit angelegt und umfasst alle Personen, die Arbeiten im Auftrag der Öffentlichkeit verrichten (einschliesslich privatwirtschaftlicher Organisationen, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen).

Darüber hinaus sind leitende PolizeibeamtInnen für potenziell rassistische und diskriminierende Verhaltensweisen der ihnen unterstellten PolizeibeamtInnen verantwortlich.

Gemäss dieser neuen positiven Pflicht obliegt es den Behörden, ethnische Gleichstellung zu fördern. Die Einführung dieser Pflicht ist eine direkte Reaktion auf den institutionellen Rassismus und hat zum Zweck, diesen zu bekämpfen. Die Behörden haben „im Rahmen ihrer Amtsgeschäfte Chancengleichheit und positive Beziehungen zwischen Angehörigen unterschiedlicher ethnischer Gruppen zu fördern“²¹. Damit soll nicht nur gesetzeswidrige Diskri-

minierung unterbunden werden, sondern über einen positiven Ansatz jegliche Diskriminierung durch Betonung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vermieden werden.

Zusätzlich zu dieser allgemeinen Pflicht kann der Innenminister bestimmten öffentlichen Stellen Sonderpflichten auferlegen, um eine effizientere Befolgung des Gesetzes zu gewährleisten.

Die Pflicht ist **einklagbar**, d.h., wenn eine Behörde sich nicht pflichtgemäss verhält, drohen ihr Sanktionen durch die Kommission zur Gleichstellung ethnischer Minderheiten (CRE).

Die CRE ist für die Aufstellung von Verhaltenskodizes zuständig, die den Behörden als Orientierungshilfe dienen sollen, wie die positive Pflicht umzusetzen ist.

Bewertung: Auch hier erweist es sich als schwierig, das relativ „junge“ Gesetz, das im April 2001 in Kraft getreten ist, zu bewerten. Allerdings ist bereits als positiv anzusehen, dass die Pflicht **sämtlichen** Behörden auferlegt wurde und sich auf ihre **gesamten** Amtsgeschäfte erstreckt. Dass die Pflicht einklagbar ist, sollte sich positiv auf ihre Effizienz auswirken.

Fazit

ENAR ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, positive Massnahmen zur Förderung einer Gleichbehandlung aller Menschen umzusetzen. Die Analyse der in den Mitgliedstaaten bereits umgesetzten Massnahmen hat gezeigt, dass von einer Effizienz dieser Massnahmen nicht automatisch ausgegangen werden kann.

Um Ineffizienz zu vermeiden, sollte zum einen darauf geachtet werden, dass Integrationsmassnahmen und eigentliche Antidiskriminierungsmassnahmen klar voneinander abgegrenzt werden. Wenn man die im Bildungssektor ergriffenen Massnahmen betrachtet, so sieht es häufig danach aus, als wären diese Massnahmen zur allgemeinen Unterstützung wirtschaftlich schwacher Regionen ergriffen worden, ohne dass die Bedürfnisse der anvisierten Bevölkerungsgruppen im Einzelnen berücksichtigt worden wären.

Zum anderen wurden viele Massnahmen umgesetzt, ohne dass Instrumente zur Bewertung der Effizienz dieser Massnahmen konzipiert und entwickelt worden wären. Die Wirkung der Ankündigung und der Symbolcharakter der Massnahmen scheinen eine grössere Rolle zu spielen als der Wille, über wirksame und perfektionierbare politische bzw. rechtliche Werkzeuge zu verfügen. Fehlende konkrete Zielsetzungen sprechen für diese Hypothese.

Es sieht alles danach aus, als ob diese Defizite auf ein und

dieselbe Ursache zurückzuführen sind: Das Fehlen einer umfassenden Politik zur Bekämpfung von Diskriminierungen, die es erlauben würde, Probleme gesamtheitlich zu analysieren und koordiniert anzugehen, anstatt punktuelle und vereinzelte Massnahmen mit unsicheren Ergebnissen zu ergreifen.

- 1 vgl.: *The Starting Line and the Incorporation of the Racial Equality Directive into the National Laws of the EU Member States and Accession States*, Isabelle Chopin und Jan Niessen (Hrsg.), März 2001.
- 2 vgl.: Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), *Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level*, 1998, CRI (98)68 (Allgemeine politische Empfehlung Nr. 2; Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene).
- 3 Gemäss Paragraph 16 des Gesetzentwurfs zur Bekämpfung von Diskriminierung (Mahoux-Entwurf) soll das Zentrum die vorstehenden Aufgaben auch wahrnehmen, wenn eine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung, der Geburt, einer Behinderung, des aktuellen oder künftigen Gesundheitszustands, des Alters, der religiösen Überzeugung oder Weltanschauung, körperlicher Merkmale oder des Familienstands gegeben ist.
- 4 Auch andere Arten der Diskriminierung fallen in ihren Zuständigkeitsbereich: Diskriminierung aus Gründen der Religion, der persönlichen Meinung und Überzeugung, der politischen Orientierung, des Geschlechts, der Staatsangehörigkeit, der sexuellen Orientierung und des Familienstands.
- 5 vgl.: Lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.
- 6 Hierbei handelt es sich um den Nationalen Ausländerrat und die Ständige Sonderkommission gegen Rassendiskriminierung.
- 7 Artikel 13.2 am Ende der Richtlinie.
- 8 Allgemeine politische Empfehlung Nr. 2 der ECRI: Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene.
- 9 vgl.: Gleichbehandlung in den Niederlanden, Dick Houzager, in *Von der Theorie zur Praxis*, 31-40, ENAR Brüssel, 2001
- 10 vgl.: Sophie RECHT, Bericht über Frankreich. In *Anti-discrimination Legislation in EU Member States*, J. Niessen und I. Chopin (Hrsg.) MGP/EUMC: Wien, 2002.
- 11 vgl.: Section 2 des Race Relations Act von 1976 Act und Article 4 der Verordnung „Race Relations (NI) Order“ von 1997.
- 12 vgl.: Victimization, *The Starting Line and the Incorporation of the racial Equality Directive into the National Laws of the Member States and Accession States*, a.a.O., S. 27-28.
- 13 Victimization, a.a.O., S. 28.
- 14 Sie spielen auch im Wohnungssektor eine Rolle. So finden sich zum Beispiel in Frankreich Ansätze für eine migrantenfreundliche Wohnungspolitik. Dabei handelt es sich um Unterstützungs- und Instandhaltungsmassnahmen für Wohnungen. Die Unterstützung wird in erster Linie über die Circulaires (Rundschreiben) vom 09/06/1988 und 15/02/1988 zugesichert.
- 15 Paragraph 63 des Gesetzes über die Gesamtordnung des Bildungswesens (LOGSE) von 1990.
- 16 Gesetzesverordnung Nr. 140/93 vom 6. Juli 1993.
- 17 vgl.: A. FATHOLHAZADEH, O. LANG, La législation nationale contre les discriminations au regard de la directive 2004/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique. Rapport concernant le Grand-Duché de Luxembourg, *Anti-discrimination Legislation in EU Member States*, J. Niessen und I. Chopin (Hrsg.) MGP/EUMC: Wien, 2002.
- 18 Lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.
- 19 Hierbei handelt es sich um das Gesetz 2413/1996, AB 124/A, 17. Juni 1996.
- 20 Publikation des Innenministeriums (2001) S. 15.

Schlussfolgerungen

Als Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG auf nationaler Ebene wurde der 19. Juli 2003 festgelegt. Damit bleibt den Mitgliedstaaten noch knapp ein Jahr, um die einschlägigen Maßnahmen zu treffen und die Bestimmungen der Richtlinie zu erfüllen.

Bestimmte Mitgliedstaaten haben bereits Konsultationen mit den NRO und den Sozialpartnern eingeleitet und/oder arbeiten an präzisen Gesetzesänderungen. In anderen Ländern, ganz besonders in den südlichen EU-Mitgliedstaaten, scheint der Umsetzungsprozess schwieriger und weniger transparent.

Die Umsetzung der Richtlinie in den 15 Mitgliedstaaten ist von entscheidender Bedeutung. Natürlich muss jedes der 15 Länder Änderungen an bestehenden Gesetzen vornehmen, um den Bestimmungen der Richtlinie über den Gleichbehandlungsgrundsatz ohne Unterschied der Rasse und ethnischen Herkunft zu entsprechen. Die EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse und ethnischen Herkunft stellt eine einzigartige Chance dar, die bisherigen Gesetzeslücken zu schließen, sowie den Schutz der Opfer von Rassismus zu stärken und zu verbessern. In diesem Umsetzungsprozess fällt den NRO eine vorrangige Rolle zu, da sie aufgrund ihrer Nähe und ihres Kontakts zu den Opfern die Hemmnisse, Lücken und Bedürfnisse sehr viel genauer kennen und eine realistischere Sicht der Dinge haben. Es ist eine unerlässliche Notwendigkeit, dass die Regierungen die NRO konsultieren, und gegebenenfalls müssen die NRO selbst Konsultationen anregen.

Darüber hinaus ist es unabdingbar, dass die Konsultationen einen Rahmen für einen echten Austausch über mögliche, auf Gesetzesebene auftretende, Probleme bilden, damit sie die Gelegenheit bieten, die verschiedenen Optionen zu untersuchen und konkrete Vorschläge zu formulieren.

Erinnern wir uns daran, dass die Richtlinie zwar ein Minimum festlegt, das es zu erreichen gilt, dass aber nichts die Mitgliedstaaten daran hindert, über dieses geforderte Minimum hinauszugehen.

In der vorliegenden Publikation formulieren wir bestimmte Empfehlungen, insbesondere jene, Nationalität und Religion in die Liste der Diskriminierungsgründe aufzunehmen. Des Weiteren könnte man fordern, die Anwendung der Richtlinie auf Bereiche auszudehnen,

die von der Richtlinie nicht erfasst werden: Kultur, Sport, Zugang zu politischen Rechten.

Desgleichen gilt es, über den Gesetzestyp nachzudenken, der die Opferinteressen am besten schützt. Während Strafgesetze zur Ahndung von Schwerverbrechen unerlässlich sind, erweist sich das bürgerliche Recht für das Opfer häufig als viel wirksamer und weniger zwingend. In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass die Richtlinie eine Lockerung der Regeln der Beweislastverteilung in Verfahren vorsieht, die nicht in den Bereich des Strafrechts fallen. Auch hier sind Denkanstöße und Vorschläge über die konkrete Anwendung dieses Prinzips sowie über die Beweismittel zur Feststellung indirekter Diskriminierung erforderlich.

Die Richtlinie erlaubt den Verbänden, Maßnahmen zur Achtung der Rechte der Opfer gemäß den Bestimmungen der Richtlinie zu treffen. In einer grossen Zahl von Ländern existiert diese Möglichkeit noch nicht. Die NRO müssen diese Chance wahrnehmen und die Möglichkeiten ihrer konkreten Umsetzung prüfen.

Die Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten, eine Politik positiver Maßnahmen zu entwickeln, verpflichtet sie aber nicht dazu. Die vorliegende Publikation gibt einen Überblick über bestimmte Massnahmen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten als positive Massnahmen angesehen werden, und hebt die Grenzen und ihre relative Unwirksamkeit hervor. Die Umsetzung der Richtlinie stellt eine Chance für die Anwendung wirksamerer und geeigneterer Instrumente dar.

Die Schaffung von mit der Förderung der Gleichbehandlung befassten Stellen gehört zu den wichtigsten Aspekten der Richtlinie. Neben den Empfehlungen, die wir über deren Befugnisse und Kompetenzen erteilen, sind ebenso wesentliche, eher technische Aspekte, wie etwa die Art und Weise, wie diese Einrichtungen finanziert werden, ihr Rechtsstatus oder die Zusammensetzung ihrer Exekutivorgane, nicht aus den Augen zu verlieren.

Wie bereits erwähnt bietet die Richtlinie über die Anwendung des Gleichbehandlungsprinzips ohne Unterschied der Rasse und ethnischen Herkunft neue Möglichkeiten zur Stärkung des Rechtsschutzes. Ferner gilt es, darüber zu wachen, dass diese Gesetzesänderungen durch weitere Maßnahmen ergänzt werden, wobei es hier weniger um die erwähnten technischen Aspekte geht.

Zunächst müssen grosse Anstrengungen unternommen werden, um Personen, die für die korrekte Anwendung der Gesetze zuständig sind, für die Problematik zu sensibilisieren und entsprechend auszubilden. Richter, Ju-

stizbeamte, Rechtsanwälte, öffentliche Beamte müssten systematisch eine Ausbildung in allen Fragen in Zusammenhang mit Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung erhalten.

Ferner müssen Mittel zur Verfügung gestellt werden, um potenzielle Opfer und – allgemeiner gesprochen – die breite Öffentlichkeit über die bestehenden Rechtsinstrumente besser zu informieren. Nur allzu häufig sind den Opfern die ihnen verfügbaren Rechtsmittel, einzuleitende Verfahren oder Ansprechpartner nicht bekannt. Die breite Öffentlichkeit muss zum Beispiel wissen, dass es rechtswidrig ist, einer Person aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft die Anmietung einer Wohnung oder den Eintritt in eine Diskothek zu verwehren.

Die Richtlinie 2000/43/EG ist der erste Fortschritt in der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft auf EU-Ebene – eine Chance, die es umfassend zu nutzen gilt. Die NRO spielen bei der Annahme dieser Richtlinie eine entscheidende Rolle und werden sich in den nächsten Monaten weiter dafür einsetzen müssen, dass dieser Text in den 15 Mitgliedstaaten konkret umgesetzt wird.