



Katalysatoren für den Wandel?

Gleichbehandlungsstellen gemäß Richtlinie 2000/43/EG



Europäische Kommission

Katalysatoren für den Wandel?

Gleichbehandlungsstellen gemäß Richtlinie 2000/43/EG –
ihre Existenz, Unabhängigkeit und Wirksamkeit

Rikki Holtmaat

Europäisches Netzwerk von Rechtsexperten im Bereich der Nichtdiskriminierung

Europäische Kommission

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit
Referat G.2

Manuskript abgeschlossen im März 2006

Der Inhalt dieser Veröffentlichung spiegelt nicht unbedingt die Meinung oder Haltung der Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit“ der Europäischen Kommission wider. Weder die Europäische Kommission noch irgendeine in deren Namen handelnde Person ist verantwortlich für die eventuell mögliche Nutzung der Information aus dieser Veröffentlichung.

Der Text dieses Bericht wurde verfasst von Rikki Holtmaat, Mitglied des **Europäischen Netzwerks von Rechtsexperten im Bereich der Nichtdiskriminierung** (aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, Alter, Behinderung, Religion oder Weltanschauung und sexueller Orientierung), unter der Leitung von:

Human European Consultancy

Hooghiemstraplein 155
3514 AZ Utrecht
Netherlands
Tel. (31-30) 634 14 22
Fax (31-30) 635 21 39
office@humanconsultancy.com
www.humanconsultancy.com

The Migration Policy Group

Rue Belliard 205, Box 1
B-1040 Brüssel
Belgien
Tel. (32-2) 230 5930
Fax (32-2) 280 0925
info@migpolgroup.com
www.migpolgroup.com

Diese Publikation wurde von der Europäischen Kommission im Rahmen des Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001-2006) in Auftrag gegeben. Dieses Programm wurde eingeführt zur wirksamen Umsetzung der neuen EU-Gesetzgebung im Bereich der Antidiskriminierung. Insbesondere richtet sich das Sechsjahresprogramm an alle Akteure in der EU-25, der EFTA und den EU-Kandidatenländern, die an der Entwicklung sachdienlicher und wirksamer Rechtsvorschriften und Politikmaßnahmen zur Diskriminierungsbekämpfung mitwirken können.

Die Aktionsprogramm hat drei Hauptziele, die wie folgt lauten:

1. Förderung eines besseren Verständnisses der Diskriminierungsproblematik;
2. Entwicklung der Fähigkeit, wirksam gegen Diskriminierungen vorzugehen;
3. Förderung der grundlegenden Werte für die Bekämpfung von Diskriminierungen.

Weitere Informationen unter:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_de.htm

Falls Sie am Bezug des elektronischen Informationsbriefes „Esmail“ der Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit“ der Europäischen Kommission interessiert sind, schicken Sie bitte ein E-Mail an empl-esmail@cec.eu.int – der Informationsbrief erscheint regelmäßig in Deutsch, Englisch und Französisch.

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

Gebührenfreie Telefonnummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

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

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

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2007

ISBN 92-79-03110-4

© Europäische Gemeinschaften, 2007
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

© Fotos und Gestaltung: Ruben Timman / www.nowords.nl

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

Inhalt

Zusammenfassung	4
I Einleitung	9
II Die Rolle von Gleichbehandlungsstellen im Kampf gegen rassistische und ethnische Diskriminierung und Zielsetzung und Aufbau dieser Studie	13
1 Die Rolle von Gleichbehandlungsstellen im Kampf gegen rassistische und ethnische Diskriminierung	14
2 Internationale Verpflichtungen und Empfehlungen	15
3 Weitergehende Analyse der Rolle und Arbeitsweise von Gleichbehandlungsstellen	16
4 Zweck dieser Studie und die Untersuchungsfragen	17
5 Aufbau dieses Berichts	18
III Gleichbehandlungsstellen in der EU	19
1 Einleitung	21
2 Anzahl und Form von Gleichbehandlungsstellen	21
3 Die erfassten Diskriminierungsgründe und das Anwendungsgebiet	22
4 Budget und personelle Ausstattung	24
5 Zuständigkeiten und Mandat der Gleichbehandlungsstellen	25
5.1 Einleitung	25
5.2 Die drei Grundkompetenzen von Gleichbehandlungsstellen	26
5.3 Anhörung und Untersuchung von Fällen und unabhängige Beurteilung oder Stellungnahme	27
5.4 Die Kombination von Unterstützung von Diskriminierungsopfern und von Anhörung und Untersuchung von Beschwerden	28
5.5 Weitere Kompetenzen	28
6 Einige abschließende Bemerkungen	29
IV Die Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen und ihre Arbeit	31
1 Einführung	33
2 Der unabhängige Status und die unabhängige Position von Gleichbehandlungsstellen	35
2.1 Unabhängigkeit von der Einmischung durch die Regierung	35
2.2 Unabhängigkeit von anderen (Nichtregierungs-) Organisationen	36
2.3 Finanzielle Unabhängigkeit	38
2.4 Unabhängigkeit von Vorstand/Mitgliedern/Personal	38
3 Die unabhängige Wahrnehmung der Kompetenzen der Gleichbehandlungsstelle	39
3.1 Ein ausreichendes Budget für die unabhängige Wahrnehmung der Kompetenzen	40
3.2 Die Mitarbeit von ausreichendem, hochqualifiziertem und geschultem Personal	41
4 Einige abschließende Beobachtungen	43
V Die Wirksamkeit von Gleichbehandlungsstellen und ihrer Arbeit	45
1 Einleitung	47
2 Ergebnisse zu den Themen Budget und Personal der Gleichbehandlungsstellen	48
2.1 Verfügbare Mittel	49
2.2 Anzahl der Mitarbeiter und ihre Qualifikation	50
2.3 Der Bewertungs-/Evaluierungsprozess der Arbeit der Gleichbehandlungsstellen	50
3 Wirksames Vorgehen der Stellen im Hinblick auf ihre Hauptfunktionen	51
3.1 Menge und Qualität der Unterstützung für Opfer	52
3.2 Anzahl und Qualität von Untersuchungen	53
3.3 Anzahl und Qualität von Berichten und Empfehlungen	54
3.4 Die Art und Anzahl von Anhörungen und Untersuchungen der Beschwerden	55
4 Einige abschließende Beobachtungen	57
4.1 Einleitung	57
4.2 Die finanziellen Mittel und die Zahl und Qualifikation der Mitarbeiter	58
4.3 Die tatsächliche Durchführung der wichtigsten Zuständigkeiten der Gleichbehandlungsstellen	59
VI Schlussfolgerungen und Empfehlungen	61
Anhang: Übersicht über die Gleichbehandlungsstellen nach Artikel 13 in der Europäischen Union	65
Teil 1: Die Existenz von Gleichbehandlungsstellen in den Mitgliedstaaten	67
Teil 2: Reichweite und Mandat von Gleichbehandlungsstellen in den Mitgliedstaaten	77
Bibliographie	83

Zusammenfassung

Einleitung

In der Präambel zur Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse war der Gesetzgeber der EU folgender Ansicht: „Der Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft würde verstärkt, wenn es in jedem Mitgliedstaat eine Stelle bzw. Stellen gäbe, die für die Analyse der mit Diskriminierungen verbundenen Probleme, die Prüfung möglicher Lösungen und die Bereitstellung konkreter Hilfsangebote an die Opfer zuständig wäre.“ [Erwägungsgrund 24] Daher hat die EU alle Mitgliedstaaten aufgefordert, „Stellen“ einzurichten, die Opfer von rassistischer und ethnischer Diskriminierung unterstützen sollen, Untersuchungen über die Formen und Verbreitung von Diskriminierung durchführen und Berichte und Empfehlungen veröffentlichen. Diese Verpflichtung ist in Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse festgelegt worden:

- „1. Jeder Mitgliedstaat bezeichnet eine oder mehrere Stellen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern. Diese Stellen können Teil einer Einrichtung sein, die auf nationaler Ebene für den Schutz der Menschenrechte oder der Rechte des einzelnen zuständig ist.*
- 2. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass es zu den Zuständigkeiten dieser Stellen gehört:*
- unbeschadet der Rechte der Opfer und der Verbände, der Organisationen oder anderer juristischer Personen nach Artikel 7 Absatz 2 die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen,*
 - unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen;*
 - unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen.“*

Dieser Bericht ist das Ergebnis einer Studie über die Frage, inwiefern die EU-Mitgliedstaaten diese Bestimmung bis Ende 2005 implementiert hatten. Zu diesem Zweck wurde an die 25 Mitglieder des Netzes unabhängiger Sachverständiger für Diskriminierungsbekämpfung ein Fragebogen geschickt. Internationale Dokumente wie die *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2* der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats sowie die *Pariser Prinzipien* der UNO-Menschenrechtskommission boten nützliche zusätzliche Leitlinien in Bezug auf die Frage, was für eine unabhängige und wirksame Arbeitsweise dieser Stellen notwendig ist.

Diese thematische Studie umfasst drei Hauptteile. Zunächst untersucht sie die Existenz, die Kompetenzen und die Struktur der Fachorgane in den Mitgliedstaaten. Zweitens untersucht sie, inwiefern ihre Arbeit unabhängig ist, und schließlich, inwiefern diese Stellen wirksam sind. Der Bericht schließt mit einigen Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Gleichbehandlungsstellen in der EU

Die meisten Mitgliedstaaten haben Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse implementiert. Dies erfolgte entweder durch die Benennung einer bereits bestehenden oder durch die Gründung einer neuen Institution, die die in Artikel 13 erwähnten Zuständigkeiten ausüben soll. Im Dezember 2005 gab es 28 offiziell ernannte Gleichbehandlungsstellen, die in EU-Mitgliedstaaten tätig waren. Zwei weitere Institutionen wurden ernannt, waren jedoch noch nicht tätig. In fünf Ländern war zu diesem Zeitpunkt noch keine solche Institution vorhanden. Es gibt insgesamt mehr Gleichbehandlungsstellen mit einer spezifischen Gleichstellungsaufgabe als Agenturen mit einem breiter gefassten Mandat (z. B. Menschenrechte). Die meisten Gleichbehandlungsstellen befassen sich mit mehr als einem Diskriminierungsgrund.

Nur vier Gleichbehandlungsstellen haben ein begrenztes Mandat, das auf Fragen der rassistischen und ethnischen Diskriminierung beschränkt ist. Von den 30 bestehenden Gleichbehandlungsstellen haben nur acht genau den

gleichen sachlichen Aufgabenbereich wie in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse vorgegeben ist. Zehn Organisationen oder Institutionen umfassen nicht alle Gebiete, die unter den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen.

Informationen über die Finanzmittel der Stellen schienen häufig nicht vorzuliegen, insbesondere dann, wenn genauere Auskünfte über die Mittel, die für die verschiedenen Aktivitäten der Gleichbehandlungsstelle ausgegeben werden sollen, verlangt wurden. Die Antworten reichten von 50 000 000 Euro bis zu „Es liegen keine Informationen vor“. Ein Problem ist in diesem Zusammenhang, dass das Mandat und die Reichweite der Arbeit von Gleichbehandlungsstellen stark variieren. Deswegen lässt sich nicht sagen, dass eine spezielle Stelle in einer besseren Situation ist als eine andere. In mehreren Fällen hat die Stelle kein separates Budget, sondern erhält das Geld entsprechend ihren Bedürfnissen von einer Abteilung oder einem anderem Teil der Regierung. In den meisten Fällen kommt das Geld (teilweise) von einem Ministerium oder von einem weiteren Teil der Regierung, und/oder es erscheint getrennt im Staatshaushalt. Zwölf Gleichbehandlungsstellen erhalten (geringfügige) Finanzmittel von Quellen außerhalb der nationalen Regierung. Wie im Zusammenhang mit dem Budget war es auch schwierig, Informationen über die Belegschaft und nähere Angaben zu ihrer Qualifikation zu erhalten. Die angegebenen Zahlen variieren von 168 Vollzeitbeschäftigten bis zu 3,5 Beschäftigten. Vergleiche anzustellen ist sehr schwierig, da Gleichbehandlungsstellen, die sich mit jedem denkbaren Diskriminierungsgrund und sämtlichen Formen von Menschenrechtsverletzungen befassen müssen, eine weit größere Arbeitsbelastung haben als eine Stelle, die sich ausschließlich mit ethnischer Diskriminierung befasst. Eine allgemeine Schlussfolgerung in Bezug auf die Budgets und die personelle Ausstattung der Gleichbehandlungsstellen ist, dass es sehr häufig an Transparenz mangelt, und dass Informationen (sofern vorhanden) nicht der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Was die Kompetenzen und das Mandat der Gleichbehandlungsstellen betrifft, hatte es den Anschein, dass viel Verwirrung darüber herrscht, was genau mit der Gewährung von Unterstützung, der Durchführung von Untersuchungen und der Veröffentlichung von Berichten und Empfehlungen, wie es die Richtlinie erfordert, gemeint ist. Die folgenden „Daten“ sollten daher unter Berücksichtigung dieser Einschränkung gelesen werden.

Zwölf von 30 Gleichbehandlungsstellen haben kein Mandat, Opfer von rassistischer und ethnischer oder anderer Diskriminierung in irgend einer Weise zu unterstützen. Lediglich vier der 30 bestehenden Gleichbehandlungsstellen haben keine Befugnis, Untersuchungen durchzuführen. Eine kleine Minderheit von drei Gleichbehandlungsstellen hat keine Befugnis, Berichte und Empfehlungen wie in Artikel 13 der Richtlinie vorgeschrieben zu veröffentlichen. Außerdem sind mehr als zwei Drittel aller Gleichbehandlungsstellen (22) in gewisser Weise befugt, Untersuchungen von Beschwerden durchzuführen. Allerdings bleibt es unklar, was dieses Mandat erfordert. Vergleichbare Situationen können von verschiedenen Juristen auf verschiedene Arten behandelt werden. Zum besseren Verständnis sollte eine Unterscheidung gemacht werden zwischen einerseits Gleichbehandlungsstellen, in denen „Unterstützungs-“ und „Anhörungsfälle“ mehr oder weniger gleichwertig sind, und andererseits denen, die als unabhängige quasi-gerichtliche Stelle auftreten können. Mehrere Gleichbehandlungsstellen haben andere zusätzliche Kompetenzen, z. B. beraten sie ihre Regierung über neue Rechtsvorschriften im Bereich der Nichtdiskriminierung oder über Fragen zu deren Umsetzung.

Die Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen

Die Richtlinie verlangt, dass die drei Kernaufgaben von Gleichbehandlungsstellen unabhängig voneinander erfüllt werden sollten. Dieses Thema umfasst zweierlei Aspekte:

- (a) die Frage, ob die Stellen einen garantierten unabhängigen Status haben und daher (theoretisch) unabhängig arbeiten können, und
- (b) ob sie – ungeachtet dessen, ob sie formal einen unabhängigen Status haben oder nicht – in der Praxis bezüglich ihrer Kernkompetenzen unabhängig funktionieren können.

Auf der Grundlage der Empfehlungen und Leitlinien in internationalen Dokumenten (siehe Einleitung, oben) haben wir eine Liste mit Indikatoren für eine unabhängige Arbeitsweise erstellt.

Einige Schlussfolgerungen, die wir aus dieser Studie gezogen haben, sind:

- Mehrere Gleichbehandlungsstellen wurden nicht auf der Grundlage einer verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Bestimmung gegründet, was ihre Position für einen plötzlichen Politikwechsel der Regierung anfällig macht.
- Einige Stellen sind offiziell an die Regierung gebunden, in dem Sinne, dass Regierungsbeamte Teil der Institution bzw. ihrer Leitung sind oder in sonstiger Weise ein Mitspracherecht über die Politik der Institution haben oder anderweitig einen (unzulässigen) Einfluss auf das Ergebnis von Untersuchungen oder Ermittlungen haben (z. B. durch die Befugnis, Mitarbeiter zu ernennen oder zu entlassen).
- Einige Gleichbehandlungsstellen haben keine angemessenen Räumlichkeiten außerhalb der Regierungsgebäude.
- Einige Gleichbehandlungsstellen haben offizielle Verbindungen zu NRO. Es ist nicht immer klar, wie in ihrer Beziehung zu diesen NRO ihre Unabhängigkeit gewährleistet wird (z. B. im Zusammenhang mit der Ernennung oder Entlassung von „Vertretern“ der NRO in der Führungsebene der Institution).
- Was inoffizielle Kontakte mit der Regierung und mit NRO betrifft, ist ein Dilemma zu beobachten: Solche Kontakte können einerseits den unabhängigen Charakter der Institution untergraben, der notwendig ist, um das Mandat der Stelle zu erfüllen; andererseits können sie wünschenswert sein, um Kräfte im Kampf gegen die Diskriminierung zu bündeln. Es scheint, dass nicht alle Gleichbehandlungsstellen hierbei angemessen das Gleichgewicht halten.
- Die meisten Mitglieder der Belegschaft und einige Vorstandsmitglieder oder Direktoren haben eine Stelle als Beamter, was – unter bestimmten Bedingungen – bedeuten kann, dass sie gewissermaßen verpflichtet sind, die Anweisungen der Regierung zu befolgen.
- Die Position der Gleichbehandlungsstellen im Hinblick auf ihr Budget und ihre finanzielle Verantwortlichkeit ist in einer beträchtlichen Anzahl von Fällen nicht gesichert und nicht vollständig transparent.
- Was die unabhängige Durchführung ihrer Kompetenzen betrifft, wird deutlich, dass es – abgesehen von der Tätigkeit der Unterstützung von Opfern in einigen Ländern – einen ernsthaften Mangel an angemessen ausgebildetem und geschultem Personal zu geben scheint. Dies ist besonders im Hinblick auf die Durchführung von Untersuchungen und die Veröffentlichung von Berichten und Empfehlungen der Fall. Hauptursache für diese Situation ist der Mangel an finanziellen Mitteln für die Beschäftigung solcher Personen.

Auf der Grundlage dieser Beobachtungen kann es ratsam sein, dass für die unabhängige Arbeit von Gleichbehandlungsstellen, die die in Artikel 13 der Richtlinie ausgearbeiteten Kompetenzen ausüben sollen, Leitlinien entworfen werden, die die Mitgliedstaaten im Durchführungsprozess unterstützen sollen.

Wirksamkeit

Eine Bewertung der Wirksamkeit dieser Institutionen ist nur sehr schwer durchzuführen. Eine tatsächliche Bewertung der Auswirkungen der Arbeit dieser Institutionen würde in der Praxis eine so genannte „Null-Messung“ (die Situation, bevor die Gleichbehandlungsstellen aktiv wurden) und eine erweiterte Untersuchung und Analyse der Auswirkungen ihrer Arbeit erfordern. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs scheinen solche Null-Messungen in keinem Mitgliedstaat zu existieren. Daher wurde geschlossen, dass die einzige Forschungsarbeit, die in dieser Hinsicht getätigt werden könnte, untersuchen und beschreiben sollte, wie die Gleichbehandlungsstellen *de facto* funktionieren. Deshalb wurde diese Frage auf folgende Weise zweifach umformuliert:

1. Haben die Gleichbehandlungsstellen genügend Ressourcen, d. h., sind die Höhe der Mittel und die Qualität und Quantität des ihnen zur Verfügung stehenden Personals für die Ausübung der drei in der Richtlinie erwähnten Kompetenzen ausreichend, mit wenigstens einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität?
2. Wenden die Gleichbehandlungsstellen tatsächlich die drei in der Richtlinie genannten Kompetenzen mit wenigstens einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität an?

Aus der Studie wurde deutlich, dass nur wenige Informationen über die Budgets von Gleichbehandlungsstellen und ihrem Personal verfügbar sind. Das bedeutet, dass im Hinblick auf die erste Frage keine klaren Schlussfolgerungen möglich sind.

Es wurden jedoch häufig Beanstandungen über unzureichende Finanzmittel und Mangel an (gut ausgebildetem) Personal beobachtet. Dies kann bedeuten, dass viele der Gleichbehandlungsstellen unter diesen Umständen der Ansicht sind, dass sie nicht wirksam funktionieren können. Bei zukünftigen Untersuchungen wäre es sehr wichtig, die Direktoren oder Vorstände dieser Stellen zu fragen, welche finanziellen und personellen Mittel sie selbst für ausreichend halten, damit sie ihren Einfluss bei der Bekämpfung von Diskriminierung geltend machen können. Zu diesem Zweck wäre es sehr hilfreich, einige Richtlinien über die Rechenschaftspflichten von Gleichbehandlungsstellen oder externen Forschungsinstituten zu haben.

Die zweite Frage war auch schwierig zu beantworten. Auch hier gibt es keinen klaren Maßstab zur Bewertung, ob dies der Fall ist oder nicht. Unter dem Gesichtspunkt des Zwecks der Richtlinie waren wir der Ansicht, dass man in den Fällen, in denen kaum oder gar keine Aktivitäten durchgeführt werden, zu dem Schluss kommen kann, dass ein Mitgliedstaat zwar offiziell eine bestimmte Institution als Gleichbehandlungsstelle ernannt haben kann, diese aber möglicherweise nicht der Richtlinie entspricht. Auf der Grundlage der vorliegenden Studie ist eine solche Schlussfolgerung jedoch nicht möglich.

Aus den Ergebnissen der Untersuchung wird deutlich, dass die Aufgabe, Opfer zu unterstützen, in den meisten Ländern nicht nur eine offizielle Kompetenz einer oder mehrerer Gleichbehandlungsstellen ist, sondern von ihnen auch tatsächlich ausgeübt wird. Für diesen Tätigkeitsbereich werden viel Zeit und Energie aufgebracht. Die Formen der Unterstützung können sehr unterschiedlich sein. Im Hinblick auf die beiden anderen in Artikel 13 erwähnten Kompetenzen, ist das Bild weniger positiv. Obwohl diese Kompetenzen zum Mandat der meisten Gleichbehandlungsstellen gehören, sind bislang nur sehr wenige Untersuchungen zu den Formen und der Verbreitung rassistischer und ethnischer Diskriminierung durchgeführt worden, und nur sehr wenige Berichte und Empfehlungen über diese Fragen veröffentlicht worden.

Schlussfolgerungen und Empfehlung

Die wichtigste Schlussfolgerung, die aus der derzeitigen Studie gezogen werden kann, ist, dass noch weitere Forschung und Überwachung notwendig sind, um zu einer klaren Bewertung der Frage zu kommen, ob ein Mitgliedstaat Artikel 13 der Richtlinie korrekt implementiert hat, und ob die Gleichbehandlungsstellen, die offiziell beauftragt wurden, die in diesem Artikel erwähnten Aufgaben durchzuführen, dies in unabhängiger und wirksamer Weise tun.

Es wird deutlich, dass es in der Gemeinschaft keinen Konsens darüber gibt, was mit den entscheidenden Begriffen in Artikel 13 gemeint ist. Die Wörter „Unterstützung“, „Untersuchungen“ und „Berichte“ werden nicht definiert, es ist nicht klar, was „unabhängig“ genau in diesem Zusammenhang bedeutet. Außerdem gibt es keine Normen bezüglich dessen, was genau als wirksames Funktionieren betrachtet werden kann.

In Bezug auf die Vielfalt von Kompetenzen und Befugnissen von Gleichbehandlungsstellen wird empfohlen, dass zwischen den verschiedenen Kompetenzen eine klarere Unterscheidung gemacht werden soll. Auf der Grundlage einer solchen Liste könnten Leitlinien darüber entwickelt werden, welche Kompetenzen in einer Gleichbehandlungsstelle miteinander kombiniert werden können, und welche getrennten Institutionen zugewiesen werden sollten.

Was das Thema Unabhängigkeit betrifft, kann die Liste von Indikatoren, die im Rahmen dieser Studie entwickelt wurde, als Instrument dienen, mit dem ein besseres und tieferes Verständnis davon gewonnen werden kann, was notwendig ist, um tatsächlich unabhängige spezialisierte Gleichbehandlungsstellen einzurichten. Es wird deshalb empfohlen, dass die Europäische Kommission dieses Forschungsinstrument weiterentwickelt und als Grundlage für eine weitere ausführliche Untersuchung dieses Themas verwendet.

In Bezug auf das wirksame Funktionieren wäre es ebenso nützlich, wenn von der Europäischen Kommission spezifischere Leitlinien entwickelt würden. Diese Leitlinien sollten die Mindestgrenze von Finanzierung und personeller Ausstattung betreffen, über die die Gleichbehandlungsstellen verfügen sollten.

Außerdem ist es wünschenswert, dass innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ein gemeinsames Format für die Bewertung der tatsächlichen Durchführung der Kernkompetenzen von Artikel 13 vereinbart wird.

Helen | 1999

Kapitel I

Einleitung

Die Bekämpfung der rassistischen und ethnischen Diskriminierung steht auf der Tagesordnung der Europäischen Union ganz oben. Um ihre Gesetzgebungsmaßnahmen gegen Diskriminierung effizienter zu gestalten, hat die EU alle Mitgliedstaaten aufgefordert, „Stellen“ einzurichten, die Opfer von rassistischer und ethnischer Diskriminierung unterstützen sollen, Untersuchungen über die Formen und Verbreitung von Diskriminierung durchzuführen und Berichte und Empfehlungen zu veröffentlichen. Diese Verpflichtung ist in Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse festgelegt worden (Richtlinie 2000/43/EG):

„1. Jeder Mitgliedstaat bezeichnet eine oder mehrere Stellen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern. Diese Stellen können Teil einer Einrichtung sein, die auf nationaler Ebene für den Schutz der Menschenrechte oder der Rechte des einzelnen zuständig ist.

2. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass es zu den Zuständigkeiten dieser Stellen gehört:

- unbeschadet der Rechte der Opfer und der Verbände, der Organisationen oder anderer juristischer Personen nach Artikel 7 Absatz 2 die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen,*
- unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen;*
- unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen.“*

Dieser Bericht ist das Ergebnis einer Studie über die Frage, inwiefern die EU-Mitgliedstaaten diese Bestimmung bis Ende 2005 implementiert hatten ⁽¹⁾. Die vorliegende Studie behandelt die Frage, ob die Mitgliedstaaten tatsächlich solche Institutionen ernannt haben und möchte einen Beitrag dazu leisten, die Unabhängigkeit und Wirksamkeit dieser Gleichbehandlungsstellen zu bewerten ⁽²⁾.

Rikki Holtmaat führte diese Studie durch als Teil der Arbeit des *Europäischen Netzes unabhängiger Sachverständiger im Bereich des Nichtdiskriminierungsrechts*, das zur Bekämpfung von Diskriminierung im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft eingerichtet und finanziert wurde. Nach Absprache mit der Europäischen Kommission und dem wissenschaftlichen Vorstand des Netzes legte sie eine geeignete Forschungsmethode fest. Die Mitglieder des Netzes lieferten die notwendigen Informationen in Form eines ausführlichen Fragebogens über die Existenz, die Unabhängigkeit und die Wirksamkeit der ernannten Gleichbehandlungsstelle(n) in ihrem Land.

Diese thematische Studie umfasst drei Hauptteile. Zunächst untersucht sie die Existenz, die Kompetenzen und die Struktur der speziellen Stellen in den Mitgliedstaaten. Zweitens untersucht sie, inwiefern ihre Arbeit unabhängig ist, und schließlich, inwiefern diese Stellen wirksam sind. Der Bericht ist entsprechend strukturiert worden. Zunächst gibt das folgende Kapitel eine kurze Einführung und behandelt allgemein die Rolle von Gleichbehandlungsstellen im Kampf gegen Diskriminierung.

⁽¹⁾ Diese Studie untersuchte nur die Gleichbehandlungsstellen, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten *offiziell* als die Stellen *ernannt* wurden, mit denen sie Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse implementiert haben. Die Beschränkung auf ernannte Stellen bedeutet, dass sämtliche Institutionen, die theoretisch oder praktisch eine ähnliche Rolle bei der Unterstützung von Opfern oder der Forschung usw. spielen können, die jedoch nicht offiziell ernannt worden sind, nicht in die Untersuchung einbezogen werden (vgl. jedoch den Fall des *Equality Tribunals* in Irland, der weiter unten in Kapitel III im Text der Fußnoten 19 und 20 erwähnt wird). Dies bedeutet auch, dass der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, nach Artikel 8a der Richtlinie 2002/73/EG Gleichbehandlungsstellen im Bereich Gender zu benennen, keine gesonderte Aufmerksamkeit zugekommen ist. Die meisten der tatsächlich in den Mitgliedstaaten existierenden Gleichbehandlungsstellen decken jedoch mehr Gründe als nur Rasse und ethnische Zugehörigkeit ab. Eine kurze Beschreibung aller 21 Gleichbehandlungsstellen in den Mitgliedstaaten des Europarats findet sich im neuen ECRI-Dokument, „Examples of good practice – Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level“, Januar 2006 (Straßburg, ECRI), erhältlich unter: http://www.coe.int/T/e/human_rights/ecri/4-Publications/.

⁽²⁾ In der Richtlinie werden diese Einrichtungen „Stelle“ oder „Stellen“ genannt. In diesem Bericht verwende ich daher den Begriff „Gleichbehandlungsstellen“. Weitere Begriffe, die mehr oder weniger das gleiche Phänomen umfassen, sind „spezielle Stellen“ oder „unabhängige Stellen“.

Die Autorin hofft, dass diese Veröffentlichung einen Beitrag leisten wird zur Verbreitung von Information und Wissen über die Struktur und Arbeitsweise von Gleichbehandlungsstellen in den EU-Mitgliedstaaten und die Rolle, die solche Institutionen bei der Bekämpfung von rassistischer und ethnischer Diskriminierung spielen können.

Die Autorin dankt allen Experten des Netzes und seinem wissenschaftlichen Vorstand für ihre umfassenden und wertvollen Informationen sowie für ihre Unterstützung bei der Erstellung dieses Berichts. Daneben danke ich auch allen anderen Personen, die die Experten des Netzes beim Erfassen der notwendigen Informationen unterstützt haben.

Der Text dieses Berichts ist im März 2006 abgeschlossen worden.

Daan | 1999

Kapitel II

Die Rolle von Gleichbehandlungsstellen im Kampf gegen rassistische und ethnische Diskriminierung und Zielsetzung und Aufbau dieser Studie

1 Die Rolle von Gleichbehandlungsstellen im Kampf gegen rassistische und ethnische Diskriminierung

Rassistische und ethnische Diskriminierung ist ein hartnäckiges und komplexes gesellschaftliches Phänomen. Die vielfältigen Erscheinungsformen reichen von körperlichen Angriffen bis zu Hassreden, von Trennungsgesetzen ⁽³⁾ bis zum stillschweigenden Ausschluss einzelner Gruppen von bestimmten gesellschaftlichen und kulturellen Aktivitäten, von der Auswahl von Kunden über Postleitzahlen bis zur Weigerung, Menschen einer bestimmten ethnischen Herkunft eine Arbeitsstelle zu geben. Manchmal treten geringschätzig Behandlung und Ausschluss aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit bei Vorfällen offen zutage, die die Person verletzen und beschädigen, gegen die sie gerichtet sind. Manchmal sind die Schikanen und der Ausschluss strukturell und versteckt, z. B. in der Art, wie in manchen Ländern die Polizeikräfte auf den Zustrom von Personen einer anderen ethnischen Herkunft in ihre Reihen reagieren ⁽⁴⁾. In allen Fällen bedeutet eine Diskriminierung, dass Menschen wegen ihrer Rasse oder ihrer ethnischen Zugehörigkeit würdelos und geringschätzig behandelt werden und ihnen die Menschenrechte nicht in vollem Umfang zugestanden werden ⁽⁵⁾. Die Bekämpfung dieses gesellschaftlichen Übels erfordert eine gemeinsame Anstrengung von Gesetzgeber, Entscheidungsträgern, Justiz, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Bildungseinrichtungen, Medien, Nichtregierungsorganisationen und speziellen Antidiskriminierungseinrichtungen. In diesem Bericht konzentriert sich die Verfasserin auf die Rolle solcher „unabhängiger Organe“, „Fachorgane“ oder „Gleichbehandlungsstellen“ ⁽⁶⁾.

In der Präambel zur Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse war der Gesetzgeber der EU folgender Ansicht: „Der Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft würde verstärkt, wenn es in jedem Mitgliedstaat eine Stelle bzw. Stellen gäbe, die für die Analyse der mit Diskriminierungen verbundenen Probleme, die Prüfung möglicher Lösungen und die Bereitstellung konkreter Hilfsangebote an die Opfer zuständig wäre.“ [Erwägungsgrund 24]

Nach Niessen und Cormack sind spezialisierte Antidiskriminierungsstellen (oder Gleichbehandlungsstellen, wie sie auch genannt werden) „angesichts der Rolle, die sie bei der Unterstützung von Diskriminierungsopfern spielen können, von größter Bedeutung für die Umsetzung der Antidiskriminierungsgesetzgebung auf allen Ebenen. Sie geben Regierungen und sonstigen öffentlichen und privaten Stellen Orientierungshilfen bezüglich der Art, wie eine Gleichstellung erreicht werden kann, liefern sonstigen Interessenvertretern und der Öffentlichkeit Informationen über Antidiskriminierungsrechte und führen spezialisierte Untersuchungen und Forschungsarbeiten über Diskriminierung und Möglichkeiten zu ihrer Beseitigung durch.“ ⁽⁷⁾

⁽³⁾ Seit der Bürgerrechtsbewegung in den USA und der Abschaffung des Apartheidsystems in Südafrika gehört diese Form staatlicher Diskriminierung heute der Vergangenheit an.

⁽⁴⁾ Siehe zum Beispiel Kommission für Rassengleichheit, *The Police Service in England and Wales: Final report of a formal investigation by the Commission for Racial Equality*, März 2005, London, CRE, 2005, zu finden unter <http://www.cre.gov.uk/policefinal.pdf>.

⁽⁵⁾ Im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) wird Rassendiskriminierung wie folgt definiert (Artikel): „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.“

⁽⁶⁾ Die Terminologie ist europaweit nicht einheitlich. In dieser Studie verwende ich den Begriff „Gleichbehandlungsstelle(n)“.

⁽⁷⁾ Niessen und Cormack, „National specialised equality bodies in the wake of the EC antidiscrimination Directives“, in: Janet Cormack (Hrsg.), *Considerations for establishing single equality bodies and integrated equality legislation*, 2004, S. 21.

2 Internationale Verpflichtungen und Empfehlungen

Mit der Aufnahme von Artikel 13 in die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse handelte die Europäische Union im Einklang mit sonstigen internationalen Empfehlungen zu diesem Thema.

Im europäischen Kontext ist die *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2*, herausgegeben von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI), von entscheidender Bedeutung ⁽⁸⁾. Die ECRI empfiehlt, dass Regierungen die Schaffung einer unabhängigen spezialisierten Stelle zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf der nationalen Ebene erwägen. Sie äußert die „Überzeugung, dass Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene durch konkrete Aktionen auf verschiedenen Ebenen die Wirksamkeit der in diesem Bereich ergriffenen Maßnahmen stärken und den nationalen Behörden Ratschläge und Informationen geben können.“ Im Anhang zu diesem Dokument der ECRI sind Richtlinien bezüglich des Mandats, der Zuständigkeiten, der Funktion und der Unabhängigkeit solcher Organe verzeichnet ⁽⁹⁾.

Weiterhin wurde auf UN-Ebene empfohlen, dass Staaten Menschenrechtskomitees schaffen sollten, die für die Überwachung und Umsetzung universeller Menschenrechtsstandards einschließlich des Rechts auf Nichtdiskriminierung zuständig sein sollten. 1992 hat die UN-Menschenrechtskommission die *Pariser Prinzipien* verabschiedet, in denen sie Richtlinien über den Status, die Befugnisse und die Arbeitsweise solcher nationaler Menschenrechtsinstitutionen festlegt. Diese Grundsätze wurden von der UN-Vollversammlung im Dezember 1993 verabschiedet ⁽¹⁰⁾. Diese international vereinbarten Empfehlungen unterstreichen die Bedeutung, die internationale Organisationen der Existenz unabhängiger und effektiver Gleichbehandlungsstellen beimessen.

Abgesehen davon, dass die Arbeit der Gleichbehandlungsstellen unabhängig sein sollte, wird in Artikel 13 nicht näher angegeben, wie die Gleichbehandlungsstellen arbeiten sollten. Deshalb können diese internationalen Dokumente – auch wenn sie „Soft Law“-Instrumente sind – als wichtige Richtlinien im Zusammenhang mit der richtigen Umsetzung des Rechts der Europäischen Gemeinschaft dienen. In der *Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 2* von ECRI und in den *Pariser Prinzipien* wird empfohlen, dass die Länder bei der Schaffung solcher Fachorgane bestimmte Grundprinzipien beachten sollten. Hierzu gehören verschiedene Leitlinien über die Unabhängigkeit und die Verantwortlichkeit.

Die wichtigsten Voraussetzungen für eine unabhängige und effektive Arbeit von Menschenrechtsorganen im Sinne der *Pariser Prinzipien* sind, kurz zusammengefasst, die folgenden:

- Die Unabhängigkeit der Stelle sollte durch einen konstitutionellen oder legislativen Rahmen gewährleistet sein.
- Die Stelle sollte regierungsunabhängig sein.
- Die Stelle sollte pluralistisch ausgerichtet sein, auch hinsichtlich ihrer Zusammensetzung.
- Die Stelle sollte ein umfassendes Mandat haben.
- Die Stelle sollte mit angemessenen Untersuchungsbefugnissen ausgestattet sein.
- Die Stelle sollte mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sein.

Die *Empfehlung Nr. 2* von ECRI und die *Pariser Grundsätze* dienten als Inspirationsquelle für viele der Fragen auf dem Fragebogen, der an die Mitglieder des Netzwerks versandt wurde und der die wichtigste Grundlage für diesen Themenbericht bildet. Ein Verzeichnis der Indikatoren hinsichtlich der Unabhängigkeit, die ich aus diesen Dokumenten abgeleitet habe, ist in der Einführung zu Kapitel IV dieses Berichts zu finden.

⁽⁸⁾ Die *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2* der ECRI ist zu finden unter:

http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/3-general_themes/1-policy_recommendations/recommendation_n2/Rec02en.pdf

⁽⁹⁾ Z. B. Kapitel C: Funktionen und Verantwortlichkeit der Fachorgane, Grundsatz 5: Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit.

⁽¹⁰⁾ Entschließung der Menschenrechtskommission 1992/54; Entschließung der Vollversammlung A/RES/48/143. Die *Pariser Grundsätze* sind zu finden unter: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.48.134.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.134.En?Opendocument).

3 Weitergehende Analyse der Rolle und Arbeitsweise von Gleichbehandlungsstellen

Gemäß Artikel 13 Absatz 2 der Antirassismus-Richtlinie sollten Gleichbehandlungsstellen auf mindestens drei verschiedenen Gebieten tätig sein:

1. Sie sind verpflichtet, eine unabhängige Stelle zur Förderung der Gleichbehandlung einzurichten, die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen.
2. Sie sind verpflichtet „unabhängige Untersuchungen zum Thema Diskriminierung durchzuführen“.
3. Sie sollten „unabhängige Berichte“ veröffentlichen und „Empfehlungen“ zu allen Problemen im Zusammenhang mit solchen Diskriminierungen geben ⁽¹¹⁾.

In der Richtlinie wird nicht gesagt, was genau unter „Unterstützung von Opfern“ zu verstehen sein soll und welche Arten von „Untersuchungen“ durchgeführt werden sollen. Es wird weiterhin nicht gesagt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit das Kriterium erfüllt ist, dass alle diese Aktivitäten unabhängig durchgeführt werden. Eines der Ziele dieser Themenstudie ist die Prüfung, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten sichergestellt haben, dass die Gleichbehandlungsstellen unabhängig arbeiten können. Das zweite Ziel ist festzustellen, inwieweit solche Stellen tatsächlich effektiv zu dem Ziel beitragen, die Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu beenden.

Der Stichtag für die Umsetzung der Antirassismus-Richtlinie war der 19. Juli 2003. Heute, über zweieinhalb Jahre danach, gibt es in den Mitgliedstaaten der EU eine große Vielfalt von Praktiken hinsichtlich Gleichbehandlungsstellen. Eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie lieferte eine erste Bestandsaufnahme von Stellen, die als Antidiskriminierungsstellen dienten oder dienen können ⁽¹²⁾. Eine Kurzbeschreibung der offiziell ernannten Stellen enthielten die Länderberichte, die die Mitglieder des oben erwähnten Expertennetzwerks für Diskriminierungsbekämpfung zu Jahresbeginn 2005 erstellten ⁽¹³⁾. Das Expertennetzwerk auf dem Gebiet der Gleichstellung der Geschlechter hat ebenfalls einen Bericht über Stellen für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern erstellt ⁽¹⁴⁾. Aus diesen Studien und Berichten ergibt sich, dass die meisten Mitgliedstaaten inzwischen eine oder mehrere Einrichtungen offiziell als „Artikel 13“-Gleichbehandlungsstelle bestimmt haben. Eine erste oberflächliche Überprüfung der Praktiken, die gehandhabt werden, zeigt jedoch auch, dass es erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Mandats, der Rechte, der Kompetenzen, des Status, der finanziellen und personellen Ausstattung usw. dieser Gleichbehandlungsstellen gibt. Die Europäische Kommission hat daher das Netzwerk der Rechtsexperten auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung gebeten, diese ausführlichere Themenstudie durchzuführen.

⁽¹¹⁾ In Kapitel III Abschnitt 5.1 wird darauf eingegangen, dass die Begriffe „Unterstützung“, „Untersuchungen“ und „Berichte und Empfehlungen“ sehr unterschiedlich interpretiert werden können.

⁽¹²⁾ Bericht von PLS Ramboll Management vom Mai 2002 (siehe Literaturverzeichnis). Bezüglich der neueren Entwicklungen bei der Schaffung solcher Stellen siehe Janet Cormack und Jan Niessen, *Considerations for Establishing Single Equality Bodies and Integrated Equality Legislation, Report of the 7th Experts' Meeting of the project Strengthening the cooperation between specialised bodies*, unter der Schirmherrschaft der Gleichstellungskommission für Nordirland, Belfast, am 17./18. Juni 2004.

⁽¹³⁾ Siehe: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm#pub oder <http://www.migpolgroup.com/documents/3169.html>.

⁽¹⁴⁾ Netzwerk der Rechtsexperten der Kommission für die Anwendung von Gemeinschaftsrecht über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern, „Report on Gender Equality Bodies“, Oktober 2004, zu finden unter http://www.bifrost.is/kennarar/Files/Skra_0007969.doc

4 Zweck dieser Studie und die Untersuchungsfragen

Zweck dieser Studie ist die Prüfung, inwieweit und in welcher Weise Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG in den Mitgliedstaaten durch offizielle Bestellung einer Stelle oder von Stellen umgesetzt wurde, die für die Durchführung der in dieser Bestimmung genannten Aktivitäten verantwortlich sind. Diese allgemeine Aufgabenstellung wurde in drei Teilaufgaben untergliedert:

- (i) Bereitstellung ausführlicherer Informationen über die Existenz von Gleichbehandlungsstellen: Bezeichnung, Zuständigkeiten, finanzielle und personelle Ausstattung usw. dieser Stellen,
- (ii) Prüfung, ob die ernannten Gleichbehandlungsstellen ihre Kompetenzen *unabhängig* ausüben können, und
- (iii) Prüfung, inwieweit ihre Arbeit *effektiv* ist.

Bezüglich der zweiten und dritten Aufgabenstellung wurden die folgenden Untersuchungsfragen formuliert:

1. Arbeiten die ernannten Gleichbehandlungsstellen in den 25 EU-Mitgliedstaaten *unabhängig*?
2. Arbeiten die ernannten Gleichbehandlungsstellen in den 25 EU-Mitgliedstaaten *effektiv*?

Die Formulierung „unabhängig arbeiten“ in der ersten Untersuchungsfrage lässt sich auf zweierlei Weise interpretieren. Sie kann bedeuten:

- (a) dass den Stellen ein unabhängiger Status zugesichert wurde und dass sie daher (theoretisch) unabhängig arbeiten können, oder
- (b) dass sie – unabhängig davon, ob sie formal einen unabhängigen Status besitzen – in der Praxis unabhängig arbeiten können, soweit es um ihre Kernkompetenzen geht.

Da in Artikel 13 der Richtlinie nicht direkt von „unabhängigen Stellen“ die Rede ist, sondern von „unabhängiger Unterstützung von Opfern“ usw., bedeutet dies, dass auf alle Fälle (b) näher betrachtet werden muss. Dennoch habe ich mich dafür entschieden, mich auch mit (a) zu befassen, da ein unabhängiger Status bei der Erwägung von Bedeutung ist, ob bestimmte Aktivitäten unabhängig durchgeführt werden. Um zu bewerten, inwieweit die Gleichbehandlungsstellen nach Maßgabe der diesbezüglichen rechtlichen Forderungen unabhängig sind, habe ich zunächst eine Bestandsaufnahme dieser Forderungen vorgenommen. Diese werden in der Einleitung zu Kapitel IV dieses Berichts dargestellt.

Hinsichtlich der dritten Zielsetzung enthält die Richtlinie offensichtlich keine klaren Kriterien, wie die Effizienz der Gleichbehandlungsstellen bewertet werden kann. Ich bin daher zu dem Schluss gekommen, dass sich meine Untersuchung auf die Prüfung beschränken muss, wie die Gleichbehandlungsstellen *de facto* arbeiten. Aber selbst mit dieser Einschränkung ist es zugegebenermaßen sehr schwierig, Effektivität zu bewerten ⁽¹⁵⁾. Ich habe mich dafür entschieden, mich auf die beiden folgenden Untersuchungsfragen zu konzentrieren:

- Sind die Gleichbehandlungsstellen mit genügend Ressourcen ausgestattet, d. h., reichen die bereitgestellten finanziellen Mittel und das quantitativ und qualitativ zur Verfügung stehende Personal aus, um die drei in der Richtlinie erwähnten Kompetenzen mit einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität wahrzunehmen?
- Nehmen die Gleichbehandlungsstellen die drei in der Richtlinie genannten Kompetenzen mit einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität wahr?

Der Begriff „Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität“ in diesen Fragestellungen wurde vor dem Hintergrund des Ziels der Richtlinie interpretiert, das darin besteht, einen Beitrag zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft zu leisten ⁽¹⁶⁾. Auf dieser Grundlage wurde ein ausführlicher Fragebogen erarbeitet, der aus einem empirischen Teil und zwei getrennten Teilen bezüglich der Unabhängigkeit und der Effektivität besteht. Die

⁽¹⁵⁾ Siehe Einleitung zu Kapitel V.

⁽¹⁶⁾ *Ibid.*

Experten des Netzwerks lieferten Informationen über die Situation in ihrem jeweiligen Land, soweit solche Informationen im Dezember 2005 verfügbar waren. Der vorliegende Bericht basiert auf den Ergebnissen dieses Fragebogens. Informationen, die nach dem 31. Dezember 2005 verfügbar wurden, sind nicht berücksichtigt.

5 Aufbau dieses Berichts

Die Ergebnisse werden entsprechend den drei Teilen der Studie wie oben genannt dargestellt. Ich habe bewusst darauf verzichtet, die Situation in jedem einzelnen Mitgliedstaat ausführlichst darzustellen und zu vergleichen. Dies hätte die Lesbarkeit des Berichts erheblich beeinträchtigt, ohne zu einem besseren Verständnis der gewählten Ansätze beizutragen. Ich habe daher beschlossen, in Kapitel III einen kurzen Überblick über die wichtigsten Fakten über Gleichbehandlungsstellen zu geben, ergänzt um einen Anhang, in dem die Ergebnisse des ersten Teils des Fragebogens als Tabelle wiedergegeben sind. Bezüglich der Frage der Unabhängigkeit und Effektivität habe ich eine Reihe von Themen ausgewählt, die mit diesen Fragen zusammenhängen, und diese in einer allgemeinen, analytischen Weise erörtert. Ziel der Darstellung in Kapitel IV und V ist es, die notwendigen Bedingungen für eine unabhängige und effektive Arbeit der Gleichbehandlungsstellen und die möglichen Hindernisse für eine solche Arbeit in der Praxis aufzuzeigen. Diese Fragestellungen werden anhand einiger gelungener und einiger eher fragwürdiger Vorgehensweisen illustriert. Der Bericht schließt in Kapitel VI mit einigen allgemeinen Beobachtungen über die Arbeitsweise von Gleichbehandlungsstellen in den Mitgliedstaaten sowie einigen Empfehlungen bezüglich der künftigen Verfahrensweise der Kommission einschließlich ihrer Untersuchungspolitik bezüglich dieser speziellen Fragestellung.

Kapitel III

Gleichbehandlungsstellen in der EU

Hanne | 1999

1 Einleitung

Die meisten Mitgliedstaaten haben Artikel 13 der Richtlinie zur Behandlung ohne Unterschied der Rasse auf eine von zwei verschiedenen Arten umgesetzt: Sie haben entweder eine bestehende Einrichtung bestimmt, oder sie haben eine neue Einrichtung geschaffen und diese mit den in Artikel 13 erwähnten Aufgaben betraut. Diese Entwicklungen nachzuzeichnen ist wegen der Schnelligkeit der Veränderungen schwierig. In diesem Kapitel werde ich die Informationen darstellen, die mittels eines ausführlichen Fragebogens gewonnen wurden, der an alle 25 Mitglieder des Netzwerks der Rechtsexperten auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung versandt wurde. Anhand der Ergebnisse dieses Fragebogens beschreibe ich, wie viele solcher Stellen es Ende Dezember 2005 gab, welches ihre Aufgabenstellung ist, ob sie auf der nationalen, regionalen oder Provinzebene arbeiten, mit welchem Budget sie ausgestattet sind, wer die Mittel zur Verfügung stellt und wie viele Personen in der Einrichtung arbeiten. Dies ist eine allgemeine und vergleichende Beschreibung. Ausführlichere Informationen über die Situation in den einzelnen Ländern enthalten die Tabellen im Anhang.

2 Anzahl und Form von Gleichbehandlungsstellen

Eine erste Beobachtung besteht darin, dass bei den einzelnen Mitgliedstaaten nicht immer ganz klar ist, wie und wann sie die Einrichtung(en) geschaffen haben, die die in Artikel 13 der Antirassismus-Richtlinie genannte Aufgabe wahrnehmen sollen. Nur bei neun Gleichbehandlungsstellen gibt es ein spezielles Rechtsdokument, das diese ausdrücklich als die offizielle Artikel-13-Stelle bezeichnet. So basiert zum Beispiel in **Belgien**, **Schweden**, den **Niederlanden** und im **Vereinigten Königreich** die Ernennung von Artikel-13-Stellen auf einer ministeriellen Anweisung oder einem Schreiben der Regierung an das Parlament. In einigen Fällen gibt es einen Ministerialerlass oder irgend eine Art von „Soft Law“ (private Regelungsvereinbarung). Dies kann teilweise zu Verwirrung führen, wie z. B. im Falle **Irlands**: Die Webseite der Europäischen Kommission ⁽¹⁷⁾ erwähnt nur die *Gleichstellungsbehörde* als die irische Gleichbehandlungsstelle, jedoch ist nach Auffassung einiger Fachleute auch das *Gleichstellungstribunal* eine solche Einrichtung ⁽¹⁸⁾. Dies ist bezeichnend dafür, wie wenig Klarheit darüber herrscht, was als Gleichbehandlungsstelle bezeichnet werden kann ⁽¹⁹⁾.

Laut den Berichten der Experten des Netzwerks arbeiteten per Dezember 2005 in EU-Mitgliedstaaten 28 offiziell ernannte Gleichbehandlungsstellen. Zwei weitere Stellen wurden bestimmt, haben jedoch die Arbeit noch nicht aufgenommen ⁽²⁰⁾. In fünf Ländern gab es zum Stichtag noch keine solche Stelle ⁽²¹⁾. Das bedeutet, dass diese Länder offensichtlich gegen die Forderung der Richtlinie verstoßen, eine solche Stelle zu schaffen. In acht Ländern gibt es mehr als eine Gleichbehandlungsstelle.

⁽¹⁷⁾ Siehe: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/rights/neb_en.htm

⁽¹⁸⁾ Für die Zwecke dieses Berichts habe ich beschlossen, auch das *Gleichstellungstribunal* in die Liste der Gleichbehandlungsstellen aufzunehmen.

⁽¹⁹⁾ Wie im Falle Irlands habe ich mich dafür entschieden, diese Einrichtung in die Untersuchung aufzunehmen, trotz der Fragezeichen.

⁽²⁰⁾ In **Spanien** hat die Regierung ein Gesetz verabschiedet, das die Schaffung einer Gleichbehandlungsstelle vorsieht, jedoch ist dieses noch nicht umgesetzt. Ähnliches gilt für den Ombudsmann für Diskriminierung für die Åland-Inseln in **Finnland**. Damit ergibt sich eine Gesamtzahl von 30 offiziell ernannten Stellen. Weiter unten in diesem Bericht werde ich diese 30 Stellen beschreiben.

⁽²¹⁾ In **Luxemburg** und in der **Tschechischen Republik** gibt es eine Gesetzesvorlage für die Schaffung einer solchen Stelle, die jedoch noch nicht verabschiedet wurde. In **Deutschland** und **Malta** gibt es weder eine Gleichbehandlungsstelle noch einen (veröffentlichten) Gesetzesentwurf, der die Schaffung einer solchen Stelle vorsähe. In **Deutschland** gab es eine Vorlage für ein Gleichbehandlungsgesetz, das eine so genannte Antidiskriminierungsstelle vorsah. Die neue Regierungskoalition aus Christdemokraten und Sozialdemokraten, die 2005 die Regierungsverantwortung übernahm, zog jedoch diese Vorlage zurück, und es ist unklar, ob eine solche Stelle in einer neuen Vorlage vorgesehen sein wird. In **Malta** wurde eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet, die derzeit vom Justizministerium geprüft wird. Diese Gesetzesvorlage ist jedoch noch nicht veröffentlicht, weshalb ihr Inhalt nicht bekannt ist. In **Polen** hat die Regierung zunächst einen *Generalbevollmächtigten für die Gleichstellung von Männern und Frauen* ernannt. Bevor jedoch der *Generalbevollmächtigte* seine Arbeit auf dem Gebiet der rassistischen und ethnischen Diskriminierung aufnehmen konnte, schaffte die neue Regierung diese Stelle ab. Ihre Kompetenzen wurden von einer spezialisierten Stelle innerhalb des Arbeitsministeriums übernommen. Es ist jedoch zu beachten, dass der Ombudsmann in Fällen eingreifen kann, in denen die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger (einschließlich des Rechts auf Nichtdiskriminierung) betroffen sind.

Im übrigen Bericht werde ich nur die Situation in denjenigen Ländern beschreiben, in denen es eine funktionierende Gleichbehandlungsstelle gibt, mit Ausnahme von **Spanien** und **Finnland**, wo ein entsprechendes Gesetz verabschiedet wurde, aber diese Stelle die Arbeit noch nicht aufgenommen hat ⁽²²⁾. Von diesen 30 Gleichbehandlungsstellen sind elf neue Stellen, 19 waren bereits vorhanden. Einige der letzteren können bereits auf eine lange Geschichte zurückblicken. So stammt zum Beispiel die *Kommission zur Gleichstellung ethnischer Minderheiten* in **Großbritannien** aus dem Jahre 1976. Fast alle Stellen (27) arbeiten auf landesweiter Ebene. Zwei Stellen arbeiten auf Provinzebene (in **Finnland** und **Österreich**), und eine Stelle arbeitet auf regionaler Ebene (**Nordirland**, **Großbritannien**).

Hinsichtlich der Ausgestaltung dieser Gleichbehandlungsstellen lässt bereits deren Name vermuten, dass diese Einrichtungen in ganz unterschiedlicher Weise organisiert sind, die irgendwie ihrer Aufgabe und ihren Befugnissen entsprechen soll (siehe Anhang). Es gibt Ombudsmänner, Kommissionen und Komitees, Räte, hohe Behörden und Hochkommissare und Menschenrechtsinstitute. Es finden sich aber auch ein Anwalt, ein Zentrum und ein Tribunal in der Liste. Sehr oft ist die Gleichbehandlungsstelle einer größeren Einrichtung eingegliedert (zu Beispiel einem Menschenrechtsinstitut oder dem Büro eines Ombudsmanns), sodass schwierig festzustellen ist, was genau ihr Aufgabenbereich ist und in welchem Umfang die in Artikel 13 erwähnten Kompetenzen tatsächlich ausgeübt werden ⁽²³⁾.

Artikel 13 lässt offen, ob die Förderung der Gleichbehandlung einem spezialisierten Organ oder einer Stelle mit einem umfassenderen Auftrag (zum Beispiel Menschenrechte) übertragen werden soll. Wie Niessen und Cormack bereits festgestellt haben, gibt es mehr Gleichbehandlungsstellen mit einem spezifischen Gleichstellungsauftrag als Stellen innerhalb einer Einrichtung mit einem breiteren Mandat ⁽²⁴⁾. Es sind weitere Untersuchungen erforderlich, um zu einer gesicherten Schlussfolgerung darüber zu kommen, ob die spezifische Form der Einrichtungen und die Tatsache, ob sie in eine andere Einrichtung eingegliedert sind oder nicht, eine Auswirkung auf ihre Unabhängigkeit und ihre Effektivität hinsichtlich der Umsetzung der Zielsetzungen der Richtlinie haben (siehe auch Kapitel IV Abschnitt 2.4 und Kapitel V Abschnitt 2.2).

3 Die erfassten Diskriminierungsgründe und das Anwendungsgebiet

Derzeit verlangt die europäische Antidiskriminierungsgesetzgebung lediglich, dass Gleichbehandlungsstellen auf dem Gebiet der Rasse und des Geschlechts eingerichtet werden sollen. In vielen Ländern gibt es jedoch auch Gleichberechtigungskommissionen oder sonstige Stellen, die sich auch mit anderen Diskriminierungsproblemen befassen. In Europa wurde intensiv darüber diskutiert, ob es effektiver sei, getrennte spezialisierte Stellen mit den einzelnen Diskriminierungsformen zu beauftragen oder ob in jedem Land eine einzige Stelle geschaffen werden solle, die sich mit mehreren Diskriminierungsgründen befasst ⁽²⁵⁾. Die meisten Gleichbehandlungsstellen, die mit der Wahrnehmung der in Artikel 13 der Antirassismus-Richtlinie genannten Kompetenzen beauftragt wurden, befassen sich mit mehr als einem Diskriminierungsgrund. Nur vier Gleichbehandlungsstellen haben ein Mandat,

⁽²²⁾ In **Finnland** hat eine Gleichbehandlungsstelle die Arbeit bereits aufgenommen; eine zweite Stelle wurde verabschiedet, ist jedoch noch nicht tätig. Ich habe mich dafür entschieden, die **Tschechische Republik** und **Luxemburg** auszuschließen, weil sich die Situation während des Gesetzgebungsverfahrens noch ändern könnte. Aus dem gleichen Grund wurde auch die vorgesehene Commission for Equality and Human Rights (CEHR) **Großbritanniens** nicht in die Darstellung aufgenommen.

⁽²³⁾ Ich werde auf dieses Thema in Kapitel V zurückkommen, in dem ich mich mit der Effektivität der Gleichbehandlungsstelle befasse.

⁽²⁴⁾ Niessen und Cormack 2004, S. 25.

⁽²⁵⁾ Siehe hierzu den Bericht der Konferenz, die 2004 in Belfast unter dem Titel „Considerations for establishing single equality bodies and integrated equality legislation“ (Erwägungen über die Schaffung einzelner Gleichbehandlungsstellen und eine integrierte Gleichbehandlungsgesetzgebung) abgehalten wurde (ausführliche Quellenangaben im Literaturverzeichnis).

das auf Probleme hinsichtlich der rassistischen und ethnischen Diskriminierung beschränkt ist ⁽²⁶⁾. Die übrigen Stellen haben alle ein umfassenderes Mandat. So umfasst zum Beispiel im Falle von **Zypern** das Mandat der Stelle mehrere Tätigkeitsfelder, zu denen auch die Diskriminierung aus Gründen des nationalen oder ethnischen Hintergrunds zählen ⁽²⁷⁾. Einige Gleichbehandlungsstellen befassen sich mit einem oder mehreren der in der Rahmenrichtlinie erwähnten Gründe (z. B. Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung; gelegentlich gehört auch das Geschlecht dazu). In manchen Fällen ist das Mandat noch weitgehender. In **Belgien** ist die Liste besonders lang: Sie umfasst Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Herkunft, nationale und ethnische Zugehörigkeit, sexuelle Ausrichtung, Personenstand, Geburt, Vermögen, Alter, religiöse und philosophische Überzeugungen, den aktuellen oder zukünftigen Gesundheitszustand, Behinderungen und körperliche Merkmale. Es ist weiterhin festzuhalten, dass das belgische *Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung* auch bestimmte Zuständigkeiten hat, die nicht mit einer Bekämpfung der Diskriminierung im engeren Sinne zu tun haben wie zum Beispiel Aktivitäten bezüglich des Menschenhandels, des Schutzes der Rechte von Ausländern und der Armutsbekämpfung. Ähnlich lang ist die Liste in **Estland** und **Ungarn**, die mit „anderen vom Gesetz genannten Gründen“ und „sonstigen Verhältnissen, Zuordnungen und Bedingungen einer Person oder Gruppe“ endet. Solche offenen Klauseln machen den Tätigkeitsbereich der Gleichbehandlungsstelle außerordentlich groß. Es muss in weiteren Untersuchungen geklärt werden, inwieweit sich ein solches umfassendes Mandat auf die Effektivität der Gleichbehandlungsstellen auswirkt.

26 der 30 offiziell ernannten Gleichbehandlungsstellen befassen sich mit einer größeren Zahl von Diskriminierungsgründen als in der Richtlinie genannt. Im Fragebogen wurde gefragt, ob die Zuständigkeiten dieser 26 Stellen auf dem Gebiet der Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Zugehörigkeit sich in irgendeiner Weise von denjenigen unterscheiden, die sie bezüglich dieser anderen Gründe haben ⁽²⁸⁾. Dies traf auf eine kleine Minderheit der Fälle zu ⁽²⁹⁾. Dies kann insofern problematisch sein, als in Fällen mehrfacher Diskriminierung Kompetenzprobleme entstehen können. Angesichts der Tatsache, dass Gleichbehandlungs- und Nichtdiskriminierungsnormen teilweise in verschiedenen Gesetzen festgelegt sind, können sich für mehrere Gründe zuständige Stellen mit dem Problem konfrontiert sehen, dass sie für verschiedene Gründe unterschiedliche Normen anwenden müssen. Dies kann auch zur Entstehung einer Hierarchie von Diskriminierungsgründen führen, in der eine bestimmte Form besser geschützt ist als eine andere ⁽³⁰⁾. Im Rahmen dieser Untersuchung gab es allerdings keine Gelegenheit zu prüfen, inwieweit sich eine Vielfalt von Kompetenzen auf die Arbeit der Gleichbehandlungsstellen auswirkt. Ich empfehle daher, weitere Untersuchungen in dieser Richtung durchzuführen.

⁽²⁶⁾ Hierbei handelt es sich um den *Beschwerdenausschuss für ethnische Gleichbehandlung* in **Dänemark**, den *Ombudsmann für Minderheiten* in **Finnland**, das *Nationale Büro gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse* in **Italien** und den *Rat für die Förderung der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aus Gründen der rassistischen oder ethnischen Herkunft* in **Spanien**. Niessen und Cormack (2004, S. 26) zählten sieben so genannte „Einzelstellen“ auf dem Gebiet der Rasse. Die Verfasser erwähnen weiterhin die *portugiesische Kommission für Gleichberechtigung und gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse* und die *britische Kommission für die Gleichstellung der Rassen* (CRE). Diese Kommissionen befassen sich jedoch auch mit Diskriminierung aus Gründen der Nationalität. Das nämliche gilt für **Schweden**, wo Religion und sonstige Überzeugungen ebenfalls unter die Zuständigkeit des Ombudsmanns gegen ethnische Diskriminierung fallen.

⁽²⁷⁾ Der zypriische *Ombudsmann* kann sich mit Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Gemeinschaft, der Sprache, der Hautfarbe, der Religion, der politischen und sonstigen Überzeugungen und der nationalen oder ethnischen Herkunft befassen.

⁽²⁸⁾ Dies sind die so genannten „Einzelstellen“ in der Diskussion zwischen Verfechtern einer einzelnen Stelle für alle Diskriminierungsgründe und denjenigen, die sich für einzelne Gremien für jede Art von Diskriminierung einsetzen, was zu mehrfachen Gremien in dem jeweiligen Land führen würde.

⁽²⁹⁾ Dies war der Fall in **Österreich** (mit drei Gleichbehandlungsstellen), **Belgien**, **Irland** (bezüglich des Gleichstellungstribunals und in **Großbritannien** [bezüglich der *Equality Commission for Northern Ireland (ECNI)*]).

⁽³⁰⁾ Siehe auch Niessen und Cormack 2004, S. 27. Sowohl in **Großbritannien** als auch in den **Niederlanden** gibt es heute Gesetzesvorlagen zur Bündelung und Konsolidierung der Antidiskriminierungsgesetze, das heißt zur Zusammenfassung der Kompetenzen der Gleichbehandlungsstellen, die eine wichtige Rolle bei der Umsetzung dieser Gesetze spielen.

Artikel 3 definiert den materiellen Umfang der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse. Eine Diskriminierung ist auf der begrenzten Zahl von Gebieten verboten, die dort genannt sind. Es ist interessant festzustellen, ob die Gleichbehandlungsstellen die Kompetenz haben, in den von der Richtlinie genannten Bereichen zu arbeiten, und ob ihr Mandat weiter oder enger gefasst ist. Von den 30 vorhandenen Gleichbehandlungsstellen haben nur acht genau den in der Antirassismus-Richtlinie umrissenen Zuständigkeitsbereich. Zehn Organisationen bzw. Einrichtungen decken nicht alle Bereiche ab, die unter diese Richtlinie fallen. Zu den fehlenden Bereichen zählen zum Beispiel Diskriminierung aufgrund der Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation, aufgrund der beruflichen Ausbildung und aufgrund des gesellschaftlichen Schutzes und gesellschaftlicher Vorteile. In manchen Ländern wie zum Beispiel **Österreich** und **Griechenland**, in denen es mehr als eine Gleichbehandlungsstelle gibt, wird dieses Fehlen durch eine andere Stelle oder Stellen ausgeglichen, die für die fehlenden Bereiche zuständig sind. Dies ist nicht der Fall in **Belgien**, **Finnland** und **Litauen**. Es ist möglich, dass die Richtlinie in dieser Hinsicht in diesen Ländern nicht vollständig umgesetzt wurde. Zwölf Gleichbehandlungsstellen haben einen umfassenderen Zuständigkeitsbereich als in der Richtlinie vorgesehen (was teilweise so weit geht, dass alle Verstöße gegen die Menschenrechte in allen gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebensbereichen erfasst sind).

4 Budget und personelle Ausstattung

Informationen über die Finanzmittel der Stellen schienen häufig nicht verfügbar zu sein, insbesondere dann, wenn genauere Auskünfte über die Mittel, die für die verschiedenen Aktivitäten der Gleichstellungsstelle ausgegeben werden sollen, verlangt wurden. In mehreren Fällen hat die Stelle kein separates Budget, sondern erhält das Geld entsprechend seinen Bedürfnissen von einer Abteilung oder einem anderem Teil der Regierung. Die Antworten reichten von „keine Informationen verfügbar“ bis zu Gesamtausgaben von fast 50 Mio. EUR im **Vereinigten Königreich**. Ein Vergleich zwischen den Ländern hinsichtlich der Frage, welche Regierung mehr und welche weniger für die Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse ausgibt, ist insbesondere deshalb sehr schwierig, weil man in manchen Ländern für 1 000 Euro viel mehr bekommen kann als in anderen, insbesondere, was die personelle Ausstattung betrifft. Darüber hinaus decken manche Gleichbehandlungsstellen mehr Diskriminierungsgründe ab als andere, was bedeutet, dass eine Gleichbehandlungsstelle gut ausgestattet zu sein scheint, während sie in Wirklichkeit weniger für Diskriminierung aus Gründen der Rasse ausgeben kann als eine Stelle mit einem niedrigeren Budget, die sich nur mit einem Grund befassen muss.

Einfacher war es dagegen, Informationen über die Herkunft der Mittel zu erhalten. In den meisten Fällen stammten die Mittel (teilweise) von einem Ministerium oder einem anderen Teil der Regierung und/oder waren sie im Staatshaushalt als getrennter Posten ausgewiesen. Zwölf Gleichbehandlungsstellen erhalten (einen Teil ihrer) Mittel von anderen Quellen als ihrer Regierung. Eine besondere Situation besteht in **Belgien**, wo die Mittel aus Einkünften aus der Staatslotterie stammen, die die Föderalregierung zuweist. Einen Beitrag zur Finanzierung der Gleichbehandlungsstellen leistet die Europäische Union in **Zypern**, **Lettland** und der **Slowakei**. **Estland** hat zu diesem Zweck teilweise Auslandshilfe erhalten.

Wie beim Budget war es auch schwierig, Informationen über die Belegschaft und nähere Angaben über die Art ihrer Ausbildung zu erhalten. Hier müssen dieselben Vorbehalte bezüglich Stellen, die mit mehreren, und solchen, die nur mit einem Grund befasst sind, gemacht werden. Die *Ombudsmann-Einrichtung* in **Griechenland** hat 178 Vollzeitmitarbeiter, jedoch liefert eine solche Zahl ein viel zu optimistisches Bild der Situation, da nicht klar ist, wie viele dieser Mitarbeiter speziell mit Diskriminierung aus Gründen der Rasse befasst sind. Um es zu wiederholen: Vergleiche sind sehr schwierig anzustellen. Ein Stab von 48 Vollzeitmitarbeitern, der sich mit allen erdenklichen Diskriminierungsgründen zu befassen hat (wie z. B. in **Estland**), hat wahrscheinlich ein weitaus höheres Arbeitspensum als 3,5 Mitarbeiter, die nur für ethnische Diskriminierung zuständig sind (wie dies z. B. beim *Beschwerdeausschuss für ethnische Gleichbehandlung* in **Dänemark** der Fall ist). Auf den ersten Blick scheint diese letztere Zahl etwa im Vergleich mit **Italien** sehr gering zu sein, wo ein nur für einen Grund zuständiger Ausschuss mit 18 Mitarbeitern besetzt ist. Allerdings arbeiten beide Einrichtungen landesweit, und Italien hat weitaus mehr Einwohner als Dänemark.

In wieder anderen Ländern ist der Gleichbehandlungsstelle überhaupt kein Personal zugeteilt, wie zum Beispiel in **Slowenien**, wo der *Rat der Regierung für die Umsetzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung* aus 24 Vertretern

einzelner Ministerien und Regierungsstellen, Nichtregierungsorganisationen und Experteneinrichtungen auf dem Gebiet der Gleichbehandlung besteht, die keine besondere Vergütung für ihre Tätigkeit für die Gleichbehandlungsstelle erhalten. Sehr wenige Menschen arbeiten zum Beispiel in **Österreich** und in **Dänemark** für die Gleichbehandlungsstellen. Am anderen Ende des Spektrums gibt es in **Großbritannien** die *Kommission für Gleichstellung der Rassen*, die sich ausschließlich mit Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Zugehörigkeit befasst, mit 204 Mitarbeitern, und die *Gleichstellungskommission für Nordirland* mit weiteren 122 Mitarbeitern.

Die Mitarbeiter der meisten Gleichbehandlungsstellen haben einen Anstellungsvertrag als Beamte oder einen Vertrag, bei dem sie hinsichtlich der Anstellungsbedingungen und des Schutzes Beamten gleichgestellt sind ⁽³¹⁾. Eine Sonderstellung in diesem Gesamtbild nimmt **Lettland** ein, wo die Mitarbeiter des *Nationalen Menschenrechtsbüros* keine Beamten sind. Das bedeutet einerseits, dass sie außerhalb der Hierarchie des öffentlichen Dienstes stehen; andererseits genießen sie möglicherweise nicht die sozialen Vorteile, die Beamte haben, und ihr Gehalt ist möglicherweise niedriger. Dies lässt sich am Fall von **Portugal** illustrieren, wo nur drei Mitglieder des *Hochkommissariats* Beamte sind. Alle übrigen Mitarbeiter haben bessere Anstellungsbedingungen als Beamte, jedoch können sie leichter entlassen werden. Allerdings ist auch ein Beamtenstatus nicht immer eine Garantie für einen sicheren Arbeitsplatz (und damit für Unabhängigkeit), wie das Beispiel **Dänemark** zeigt. Hier sind die Anstellungsbedingungen in der Gleichbehandlungsstelle mit denen des öffentlichen Dienstes vergleichbar. Als jedoch der dänische *Rat für ethnische Gleichstellung* aufgelöst wurde, wurden die Mitarbeiter, die ebenfalls Beamte waren, entlassen, ohne dass ihnen ein Arbeitsplatz in einem anderen Bereich des öffentlichen Dienstes zugesichert worden wäre ⁽³²⁾.

Eine allgemeine Schlussfolgerung in Bezug auf die Budgets und die personelle Ausstattung der Gleichbehandlungsstellen lautet, dass es sehr häufig an Transparenz mangelt, und dass Informationen (soweit sie überhaupt vorhanden sind) nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

5 Zuständigkeiten und Mandat der Gleichbehandlungsstellen

5.1 Einleitung

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse spricht in Artikel 13 Absatz 2 von drei verschiedenen Zuständigkeitsbereichen für Gleichbehandlungsstellen: Unterstützung von Opfern, Durchführung von Untersuchungen und Veröffentlichung von Empfehlungen und Berichten. Diese Zuständigkeiten können natürlich in vielfältiger Weise wahrgenommen werden, doch war ich anfänglich der Meinung, dass es eine gemeinsame Vorstellung davon gebe, was unter „Unterstützung“, „Untersuchungen“ und „Berichten und Empfehlungen“ zu verstehen sei. Ich bediente mich daher im Fragebogen einer normalen (wissenschaftlichen) Sprache. Aus den Antworten, die die Fachleute erteilten, wurde jedoch deutlich, dass es erhebliche Unterschiede in der Auslegung dieser Begriffe gab. Bezüglich der *Unterstützung* waren einige Fachleute der Meinung, dass eine unabhängige Unterstützung von Opfern etwas ganz anderes sei als Beschwerden über eine Diskriminierung anzuhören und diesen nachzugehen. Diesen letzteren Begriff behielten diese Fachleute Einrichtungen mit einem semi- oder quasi-justiziellen Status vor, die bindende oder nicht bindende Urteile über vorliegende Fälle abgeben können (zum Beispiel eine Kommission, ein Ombudsmann, eine Behörde oder ein Gericht). Manche Fachleute ordneten dagegen diese Tätigkeiten der Kategorie der Opferunterstützung zu. Es zeigte sich, dass andere viele weitere Aktivitäten dieser Kategorie zuordneten, zum Beispiel die Erteilung von Auskünften über die Existenz von Antidiskriminierungsgesetzen und über die Möglichkeit, rechtliche Maßnahmen gegen Diskriminierung zu ergreifen, die Weiterverweisung des Opfers an eine Organisation/Einrichtung, die bei der Abfassung einer offiziellen Beschwerde behilflich sein könnte, oder die Unterstützung des Opfers und des (angeblichen) Gesetzesübertreters bei der Erzielung einer gütlichen Übereinkunft (Vermittlung).

⁽³¹⁾ Diese Frage ist wichtig im Hinblick auf die unabhängige Arbeit der Gleichbehandlungsstelle. Hierauf werde ich im nächsten Kapitel nochmals zurückkommen.

⁽³²⁾ Dieses Komitee war der Vorläufer der derzeitigen Gleichbehandlungsstelle in Dänemark.

Weiterhin war bezüglich *Untersuchungen* nicht klar, ob diese Kategorie von Aktivitäten sich nur auf Untersuchungen über das Vorhandensein und die Formen von Diskriminierung bezog, oder ob auch Untersuchungen über die Wirksamkeit der Arbeit der Gleichbehandlungsstelle selbst einbezogen werden sollten ⁽³³⁾. Teilweise wurden Berichte über Fälle in diese Rubrik aufgenommen, die angehört und untersucht wurden und bei denen anschließend festgestellt wurde, dass eine Diskriminierung vorlag ⁽³⁴⁾. In manchen Ländern wie zum Beispiel **Schweden** wurde dieser Begriff viel weitergehend interpretiert; dies ging so weit, dass darunter auch Faltblätter oder Broschüren verstanden wurden, in denen dem allgemeinen Publikum der Inhalt und der Umfang der Antidiskriminierungsgesetzgebung erläutert wurde. Weiterhin schlossen einige Fachleute auch Berichte ein, die nicht nur das Problem der Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Zugehörigkeit behandelten, sondern auch sonstige Diskriminierungsgründe.

Eine ähnliche Schwierigkeit trat zutage, als ich mich mit den Antworten bezüglich der *Berichte und Empfehlungen* befasste. Manche Fachleute beschränkten diese Kategorie von Aktivitäten auf Berichte über das Vorherrschen von und Formen der Diskriminierung als solche und auf Empfehlungen bezüglich der Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierung. Andere verstanden darunter auch die Bewertung der bestehenden Antidiskriminierungsgesetzgebung und Kommentare zu Vorschlägen für neue Gesetze. Wieder andere bezogen auch Berichte über die Untersuchung einzelner Beschwerden oder Faltblätter und Broschüren über den Inhalt und den Umfang der Antidiskriminierungsgesetzgebung ein.

In dieser Untersuchung habe ich mich dafür entschieden, keine strenge Definition zu geben, was ich unter Unterstützung, Untersuchungen und Berichten und Empfehlungen verstehe (und diese Definition nicht als Prüfstein dafür heranzuziehen, ob diese Zuständigkeiten tatsächlich unabhängig oder effektiv wahrgenommen werden), sondern einfach die Antworten der Fachleute darzustellen und dabei die Vielfalt der Interpretation dieser Begriffe in ganz Europa aufzuzeigen.

Allerdings erscheint es notwendig, klarere Richtlinien bezüglich der Frage zu geben, was als Gewährung von Unterstützung, Durchführung von Untersuchungen und Erstellung von Berichten und Empfehlungen gelten kann, um die Forderungen der Richtlinie zu erfüllen. Mit den Folgen dieser mangelnden Klarheit werde ich mich in Kapitel IV und V ausführlicher befassen. Es möge an dieser Stelle der Hinweis genügen, dass vor diesem Hintergrund alle in diesem Bericht genannten Zahlen bezüglich der Anzahl von Gleichbehandlungsstellen mit bestimmten Mandaten oder Kompetenzen mit Vorsicht zu betrachten sind.

Die Richtlinie weist der Gleichbehandlungsstelle drei Kernkompetenzen zu. Die *Pariser Prinzipien* und die *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2* der ECRI machen jedoch deutlich, dass die Gleichbehandlungsstellen für eine effektive Bekämpfung der Diskriminierung ein breites Mandat einschließlich der Befugnis haben müssen, Beschwerden über diskriminierende Praktiken entgegenzunehmen und diesen nachzugehen ⁽³⁵⁾. Aus diesem Grund habe ich im Rahmen dieser Untersuchung ein Verzeichnis dieser zusätzlichen Kompetenzen aufgenommen.

5.2 Die drei Grundkompetenzen von Gleichbehandlungsstellen

Zwölf von 30 Gleichbehandlungsstellen haben kein Mandat, Opfer von rassistischer und ethnischer oder anderer Diskriminierung in irgendeiner Weise zu unterstützen. Dies ist der Fall in vier Ländern, in denen es keine andere Stelle gibt, die diese Rolle übernehmen könnte (**Estland, Litauen, Slowenien** und die **Niederlande**); das bedeutet, dass diese Mitgliedstaaten die Richtlinie nicht einzuhalten scheinen. Die Tatsache, dass die anderen 18 Gleichbehandlungsstellen die rechtliche Möglichkeit haben, Opfer zu unterstützen, beweist allerdings nicht, dass sie diese Möglichkeit auch tatsächlich nutzen können. Auf die Effektivität der Arbeit von Gleichbehandlungsstellen komme ich noch in Kapitel V zurück.

⁽³³⁾ Der Jahresbericht ist anscheinend in dieser Kategorie von Aktivitäten in **Portugal, Irland, der Slowakei** und **Lettland** enthalten.

⁽³⁴⁾ Zum Beispiel in **Estland** und in **Frankreich**.

⁽³⁵⁾ Siehe *ECRI-Empfehlung Nr. 2*, Kapitel C Grundsatz 3, und *Pariser Prinzipien*, Kapitel über Funktionen und Verantwortlichkeit.

Nur vier der 30 bestehenden Gleichbehandlungsstellen haben nicht die Befugnis, Untersuchungen anzustellen ⁽³⁶⁾. Wiederum scheinen **Slowenien** und **Litauen** die Richtlinie nicht einzuhalten, da ihre Regierungen die Aufgabe, Untersuchungen durchzuführen, auch keiner anderen Stelle übertragen haben.

Eine kleine Minderheit von drei Gleichbehandlungsstellen hat nicht die Befugnis, die in Artikel 13 der Richtlinie vorgeschriebenen Berichte und Empfehlungen herauszugeben ⁽³⁷⁾. Gelegentlich legt die Regierung diese Befugnis sehr eng aus. Als Beispiel hierfür kann die Situation in **Litauen** dienen: Artikel 12 des litauischen Gleichberechtigungsgesetzes sieht vor, dass der *Ombudsmann für Chancengleichheit* über die Umsetzung dieses Gesetzes und des Gesetzes über die Gleichbehandlung zu berichten und der Regierung und den Verwaltungsstellen der Republik Litauen Empfehlungen zur Änderung von Rechtsakten und Prioritäten der Gleichberechtigungspolitik vorzulegen hat. Die Zielsetzungen von Artikel 13 scheinen jedoch umfassender angelegt zu sein und beinhalten die Befugnis, die zu Grunde liegenden Probleme zu analysieren und mögliche Lösungen zu untersuchen (siehe Erwägungsgrund 24 der Präambel zur Richtlinie). Nach meiner Auffassung ist hiermit die Verantwortlichkeit gemeint, die Situation bezüglich des Vorherrschens und der Formen von Diskriminierung zu analysieren und wirksame Verfahren oder Strategien gegen die Diskriminierung vorzuschlagen, wozu auch Antidiskriminierungsgesetze gehören, ohne jedoch hierauf beschränkt zu sein. Wenn also das Mandat einer Gleichbehandlungsstelle auf eine bloße Beratung des Gesetzgebers beschränkt ist, kann dies ein Hinweis darauf sein, dass Artikel 13 der Richtlinie nicht richtig umgesetzt wurde.

5.3 Anhörung und Untersuchung von Fällen und unabhängige Beurteilung oder Stellungnahme

Streng genommen erfüllen Mitgliedstaaten die Richtlinie nur dann, wenn es in ihnen eine Gleichbehandlungsstelle oder Gleichbehandlungsstellen gibt, die alle drei Kompetenzen, die ich oben erörtert habe, unabhängig und effektiv ausüben. Ich habe oben dargelegt, dass es aus der Perspektive anderer internationaler Dokumente wünschenswert ist, Gleichbehandlungsstellen ein umfassenderes Mandat zu geben und ihnen insbesondere die Befugnis einzuräumen, Beschwerden wegen Diskriminierung anzuhören und zu untersuchen. Die Studie zeigt, dass dies in den meisten Mitgliedstaaten auch der Fall ist. Mehr als zwei Drittel aller Gleichbehandlungsstellen (22) haben in irgendeiner Weise die Befugnis, Beschwerden anzuhören und ihnen nachzugehen. Unklar bleibt allerdings, was dieses Mandat verlangt. Führen Gleichbehandlungsstellen dies im Rahmen ihrer Unterstützung von Opfern durch, oder ist dies eine semi-justizielle Überprüfung von Beschwerden bezüglich einer Diskriminierung? Verschiedene Juristen können vergleichbare Situationen unterschiedlich behandeln. Aus Gründen der Klarheit sollte zwischen Gleichbehandlungsstellen unterschieden werden, bei denen „Unterstützung“ und „Anhörung von Fällen“ mehr oder weniger gleichbedeutend sind, und Gleichbehandlungsstellen, die als unabhängiges quasi-juristisches Organ handeln können, etwa in der Art der niederländischen *Gleichbehandlungskommission*.

Wenn es in einem Land ein Organ mit Untersuchungsbefugnis gibt, haben Personen, Einrichtungen und Organisationen das Recht, Beschwerden einzureichen. In den meisten Ländern gibt es diesbezüglich kaum Beschränkungen. In anderen Ländern wie zum Beispiel **Ungarn** ist dagegen keineswegs klar, wer das Recht hat, eine Beschwerde einzureichen, und es ist insbesondere nicht klar, ob eine Organisation dies für ein Opfer tun kann und ob in letzterem Fall die Einwilligung des Opfers erforderlich ist. Bei manchen Mitgliedstaaten wären Richtlinien bezüglich der Bedingungen hilfreich, unter denen Gleichbehandlungsstellen Beschwerden anhören und ihnen nachgehen können.

Bezüglich der Behandlung von Beschwerden zeigte es sich, dass vier Gleichbehandlungsstellen über keinerlei Untersuchungsbefugnisse verfügen ⁽³⁸⁾. Die Untersuchungsbefugnisse anderer Gleichbehandlungsstellen stellen

⁽³⁶⁾ Das *Gleichstellungstribunal* in **Irland**, die beiden Gleichbehandlungsstellen in **Slowenien** und die Gleichbehandlungsstelle in **Litauen**.

⁽³⁷⁾ Dies betrifft die gleichen Stellen in **Litauen** und **Irland** und den *Beschwerdeausschuss für die ethnische Gleichbehandlung* in **Dänemark**.

⁽³⁸⁾ Der *Beschwerdeausschuss für die ethnische Gleichbehandlung* in **Dänemark**, **Portugal** (beide Stellen) und der **Slowakei**. Typisch ist die Situation in **Dänemark**: Der *Beschwerdeausschuss* hat nicht das Recht, Auskünfte vom Beschuldigten zu verlangen, und darf keine Zeugen anhören. Dies hat zur Folge, dass viele Fälle ohne Entscheidung bleiben.

sich höchst unterschiedlich dar; dies reicht von sehr vagen Bestimmungen (z. B. **Italien**) bis hin zu Fällen, in denen die Gleichbehandlungsstelle beinahe die Befugnisse eines Staatsanwalts oder eines (Untersuchungs-)Richters hat. In manchen Fällen kann sie sogar Sanktionen verhängen, wenn eine Person oder Organisation, gegen die eine Untersuchung durchgeführt wird, Auskünfte verweigert (zum Beispiel **Ungarn**). Einige weitere Informationen über die Befugnis, bindende Urteile zu fällen, Sanktionen zu verhängen oder eine Vermittlung durchzuführen, werden in der diesem Bericht beigelegten Übersichtstabelle gegeben.

Meine Schlussfolgerung lautet wiederum, dass die Unterschiede hinsichtlich der Befugnisse der Gleichbehandlungsstellen und die Konsequenzen, die diese Unterschiede für ihre unabhängige und effektive Arbeit haben können, einer weiteren gründlichen Untersuchung bedürfen.

5.4 Die Kombination von Unterstützung von Diskriminierungsopfern und von Anhörung und Untersuchung von Beschwerden

Die niederländische *Gleichbehandlungskommission* ist der Meinung, dass, um einen angeblichen Fall einer Diskriminierung neutral und objektiv untersuchen und ein unabhängiges Urteil oder eine unabhängige Stellungnahme abgeben zu können, eine Gleichbehandlungsstelle mit diesem Mandat nicht zugleich die Kompetenz haben dürfe, auch Diskriminierungsopfer zu betreuen ⁽³⁹⁾. Diesbezüglich gehen in der EU die Auffassungen auseinander. Von den zwölf Gleichbehandlungsstellen, die nicht die Zuständigkeit zur Betreuung von Opfern haben, haben elf die Befugnis, Beschwerden entgegenzunehmen und ihnen nachzugehen. Von den 18 Gleichbehandlungsstellen, die die Aufgabe haben, Opfer zu betreuen, haben elf außerdem die Befugnis, Diskriminierungsfälle anzuhören und zu untersuchen. Offensichtlich wird eine Kombination dieser Kompetenzen nicht überall als problematisch betrachtet. Die Erklärung hierfür ist in der Tatsache zu suchen, dass bei den meisten Gleichbehandlungsstellen im Gegensatz zur *Niederländischen Gleichbehandlungskommission* die Anhörung und Untersuchung von Fällen nicht mit einem semi-justiziellen Verfahren verbunden ist. In zwei Fällen, in denen die Gleichbehandlungsstelle beide Befugnisse hat, geht das Recht, Beschwerden anzuhören und ihnen nachzugehen, so weit, dass ein bindendes Urteil über den Fall gefällt werden kann und Sanktionen verhängt werden können ⁽⁴⁰⁾.

Die Untersuchung lieferte uns gewisse Hinweise darauf, dass die Kombination dieser beiden Kompetenzen ihrem Wesen nach in einigen Mitgliedstaaten als problematisch wahrgenommen wird. Es wäre sehr wichtig, ausführlicher zu untersuchen, was „Anhörung und Untersuchung von Beschwerden“ in der Praxis bedeutet, welche Verfahren Gleichbehandlungsstellen diesbezüglich anwenden, und was dies für ihre Rolle bei der Unterstützung von Opfern bedeutet.

5.5 Weitere Kompetenzen

Verschiedene Gleichbehandlungsstellen besitzen zusätzliche Kompetenzen. Einige Beispiele sollen genügen, um einen Einblick in die Vielfalt der Möglichkeiten zu geben.

Viele Gleichbehandlungsstellen beraten ihre Regierung, wie zum Beispiel die Länderorgane in **Österreich**, die Empfehlungen zu Gesetzesvorlagen abgeben können. In **Frankreich** ist die *Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichberechtigung* beratend in die Erarbeitung und Festlegung der Position der französischen Republik bei internationalen Verhandlungen im Zusammenhang mit Diskriminierung eingebunden. Sehr umfassende und allgemeine Kompetenzen scheinen der Gleichbehandlungsstelle in **Slowenien** eingeräumt worden zu sein. Dort

⁽³⁹⁾ Siehe z. B. den ersten Fünfjahres-Evaluierungsbericht der niederländischen Gleichbehandlungskommission, „Gelijke Behandeling in Beweging; Evaluatie van vijf jaar Algemene Wet Gelijke Behandeling 1994-1999“. Liegt nur in niederländischer Sprache vor.

⁽⁴⁰⁾ In **Zypern** und in **Ungarn**.

hat der Rat der Regierung für die Umsetzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung u. a. das Recht, Vorschläge für die Förderung des Wissensstandes, für die Bewusstseinsbildung und für Untersuchungen auf dem Gebiet der Gleichbehandlung vorzulegen. In **Lettland** erarbeitet die Gleichbehandlungsstelle Programme für die Förderung der Menschenrechte und koordiniert Menschenrechtsprogramme, die von anderen staatlichen und gemeindlichen Einrichtungen und Arbeitsgruppen entwickelt wurden.

Einige dieser zusätzlichen Kompetenzen illustrieren, wie Regierungen eine vorausschauendere Haltung gegenüber Diskriminierung einnehmen und die Gleichbehandlungsstellen in diese Arbeit einbinden. In **Spanien** zum Beispiel hat die Gleichbehandlungsstelle zusätzlich die Aufgabe, die Gleichbehandlung bei Tarifverhandlungen sicherzustellen. Der **Ombudsmann auf Zypern** hat das Recht, Statistiken zu veröffentlichen und Verhaltenskodizes für Personen im privaten und öffentlichen Sektor zu erstellen, durch die diese verpflichtet werden, praktische Maßnahmen zu ergreifen, um Chancengleichheit ohne Ansehen der Gemeinschaft, der Rasse, der nationalen oder ethnischen Herkunft, der Religion, der Sprache und der Hautfarbe herzustellen. **Großbritannien** liefert ein gutes Beispiel für eine solche vorausschauende Haltung: Das Race Relations Act 1976 erlaubt es der Kommission zur Gleichstellung ethnischer Minderheiten (CRE), Verhaltenskodizes festzulegen; diese haben zwar keine bindende rechtliche Wirkung, jedoch sind (Arbeits-)Gerichte gehalten, diese bei der Entscheidung von Diskriminierungsfällen mit zu berücksichtigen. Die CRE kann weiterhin Behörden bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen hinsichtlich der Beseitigung gesetzwidriger Diskriminierung und der Förderung der Chancengleichheit unterstützen, wie dies die positive Verpflichtung zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse gemäß dem Race Relations (Amendment) Act 2000 verlangt. Einen großen Teil der Tätigkeit der CRE macht heute die Zusammenarbeit mit Behörden zur Umsetzung dieser Verpflichtung aus. Die *Gleichstellungskommission für Nordirland* (ECNI) hat ähnliche Vollmachten wie die CRE einschließlich des Rechts, andere Stellen zu finanzieren, die sich für die Förderung guter Beziehungen einsetzen, Kommentare zur Gesetzgebung abzugeben und die Achtung der Gleichberechtigung zu fördern.

Hinsichtlich des gesamten Spektrums zusätzlicher Aktivitäten wäre es sicher aufschlussreich, über eine vollständige Übersicht zu verfügen und zu untersuchen, inwieweit solche Aktivitäten mit der Forderung zu vereinbaren sind, dass Gleichbehandlungsstellen unabhängig sein müssen. Auch die Auswirkungen der Tatsache, dass Gleichbehandlungsstellen ein breites Spektrum von Kompetenzen wahrnehmen, auf deren Effizienz (wie in Artikel 13 erwähnt) hätte eine genauere Betrachtung verdient.

6 Einige abschließende Bemerkungen

Gleichbehandlungsstellen sind innerhalb der Europäischen Union in großer Zahl entstanden. Innerhalb bemerkenswerter kurzer Zeit (zwischen 2003 und 2005) waren wir Zeugen der Geburt von neun neuen Institutionen auf diesem Gebiet sowie der Erneuerung des Mandats von 19 bestehenden Einrichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Gleichbehandlung. Zwei weitere Länder werden demnächst eine solche Einrichtung schaffen. Eine kleine Minderheit von drei Mitgliedstaaten hat derzeit noch keine konkreten Pläne in dieser Richtung.

Gelegentlich war ich zu der Schlussfolgerung genötigt, dass Mitgliedstaaten die Richtlinie möglicherweise nicht vollständig einhalten, indem sie zum Beispiel das Mandat in einer Weise einschränken, dass nicht der volle Umfang der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse umgesetzt wird, oder indem nicht alle drei Kernkompetenzen abgedeckt sind.

An verschiedenen Stellen in diesem Kapitel bin ich zu dem Schluss gekommen, dass es nützlich wäre, weitere Untersuchungen zu diesem Thema anzustellen. Was die Vielfalt der Kompetenzen der Gleichbehandlungsstellen betrifft, empfehle ich eine klarere Unterscheidung zwischen den Kompetenzen, die sich wie folgt kategorisieren lassen:

- (rechtlicher) Schutz vor Diskriminierung, sei es in einer (quasi-)justiziellen Form oder in der Weise, dass Opfer dabei unterstützt werden, sich im Gerichtssystem zurechtzufinden oder indem ihnen kostenloser Rechtsschutz gewährt wird;
- beratende Tätigkeit hinsichtlich der Erarbeitung neuer Gesetze und Überwachung der Wirkungen bestehender Antidiskriminierungsgesetze;

- Untersuchungen hinsichtlich des Vorherrschens, der Formen und der Ursachen von Diskriminierung;
- Informationskampagnen, die sich an das breite Publikum richten, und Zurverfügungstellung von Informationen an Diskriminierungsopfer bezüglich der Verfügbarkeit von Rechtshilfe;
- Zusammenarbeit mit anderen Beteiligten (Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen) bei der Erarbeitung vorausschauender Strategien und Richtlinien einschließlich Verhaltenskodizes und positiven Aktionsplänen ⁽⁴¹⁾.

Es findet eine intensive Diskussion darüber statt, wie verträglich einige dieser Kompetenzen miteinander sind. Auf der Grundlage einer Untersuchung, wie verschiedene Stellen mit solchen Mandaten in der Praxis arbeiten, könnten Richtlinien darüber erarbeitet werden, welche Kompetenzen in einer Gleichbehandlungsstelle zusammengefasst werden können und welche anderen Stellen zugewiesen werden müssen.

In diesem Kapitel habe ich die große Vielfalt an Befugnissen, Kompetenzen und personeller und finanzieller Ausstattung der 30 Gleichbehandlungsstellen dargestellt, auf die sich die Untersuchung bezog. In den folgenden Kapiteln werde ich mich mit den beiden übrigen Untersuchungsfragen befassen: Arbeiten diese Stellen unabhängig, und ist ihre Arbeit effektiv?

⁽⁴¹⁾ Siehe auch die Unterscheidung, die die Verfasser des Berichts über die Stellen zur Gleichstellung der Geschlechter zwischen (pseudo)justizieller Arbeit, gesetzgeberischer Arbeit, Untersuchung und Information und gemeinschaftlicher Arbeit treffen (siehe Literaturverzeichnis).

Kapitel IV

Die Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen und ihre Arbeit

Robin | 1994

1 Einführung

Eines der Schwerpunktthemen dieser Studie ist die Frage, ob die im vorigen Kapitel beschriebenen 30 Gleichbehandlungsstellen in unabhängiger Weise funktionieren. In diesem Kapitel sollen die Ergebnisse der Untersuchung unter dem Gesichtspunkt dieser speziellen Frage dargelegt werden.

Doch zuvor sind einige Vorbemerkungen notwendig.

Zunächst muss genau festgelegt werden, was mit „in unabhängiger Weise funktionieren“ gemeint ist. Dies kann bedeuten:

- (a) dass die Stellen einen garantierten unabhängigen Status haben und daher (theoretisch) unabhängig arbeiten können, oder
- (b) dass die Stellen – unabhängig davon, ob sie formal einen unabhängigen Status oder eine unabhängige Position haben – in der Praxis ihre Kompetenzen unabhängig ausüben (können).

Da die Richtlinie nicht von „unabhängigen Stellen“, sondern von „unabhängiger Unterstützung“ spricht, muss auf dem zweiten Aspekt sicher der primäre Schwerpunkt der Aufmerksamkeit liegen. Dennoch habe ich mich bei dieser Themenstudie dazu entschlossen, beide Aspekte der Frage der Unabhängigkeit zu untersuchen, weil es wahrscheinlich ist, dass eine unabhängige Position oder ein unabhängiger Status zur Wahrnehmung der vorgeschriebenen Kompetenzen in unabhängiger Weise beitragen. Dies bedeutet, dass in dieser Studie Fragen zu beiden Arten, das Thema der Unabhängigkeit zu betrachten, untersucht werden.

Außerdem muss im Vorfeld geklärt werden, was im Rahmen dieser Studie mit *Unabhängigkeit* gemeint ist. Aus der ausdrücklichen Verwendung des Wortes „unabhängig“ (dreimal) in Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie wird ersichtlich, dass der europäische Gesetzgeber davon überzeugt war, dass die Unabhängigkeit ein wichtiges Merkmal der Arbeit der Gleichbehandlungsstellen ist, die er in jedem Mitgliedstaat gründen lassen wollte. Diese Bestimmung sollte vor dem Hintergrund ihres offensichtlichen Zieles verstanden werden, das darin besteht, zum Gewähren von Schutz gegen Diskriminierung beizutragen (siehe Präambel, Erwägungsgrund 24). Abgesehen von der Interpretation der Bestimmung vor diesem Hintergrund ist die Frage, was mit Unabhängigkeit gemeint ist, zwar wichtig, aber nicht einfach zu beantworten, da die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse selbst nicht festlegt, was gemeint ist, wenn sie vorschreibt, dass die drei in Artikel 13 Absatz 2 genannten Kompetenzen „in unabhängiger Weise“ angewendet werden sollten. Allerdings bedeutet dies nicht, dass es überhaupt keine gesetzlichen Normen zum Status und der Arbeitsweise dieser Stellen gibt.

Die Untersuchung anderer internationaler Dokumente (z. B. die *Pariser Prinzipien* und die *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2* der ECRI) ⁽⁴²⁾, die ähnliche Ziele verfolgen, sowie früherer Studien auf diesem Gebiet ⁽⁴³⁾ macht deutlich, dass sich *Unabhängigkeit* auf mindestens drei verschiedene Aspekte bezieht ⁽⁴⁴⁾:

- (a) die Fähigkeit, autonom zu handeln (ohne hierfür eine Genehmigung von Dritten beantragen zu müssen, und ohne mit dem Verlust des Mandats oder der Finanzmittel bedroht zu werden);
- (b) neutrales und objektives Auftreten (d. h., sie werden nicht so wahrgenommen, als ob sie im Interesse von bestimmten Gruppen oder Interessen handeln würden); und
- (c) der Besitz von ausreichender Kompetenz und Autorität, um von allen Beteiligten ernst genommen zu werden (d. h. sie müssen über „Gewicht“ oder Ansehen, über ausreichend ausgebildetes Personal usw. verfügen).

⁽⁴²⁾ Siehe Kapitel II dieses Berichts.

⁽⁴³⁾ Siehe Bibliographie am Ende dieses Berichts (S. 85 f.).

⁽⁴⁴⁾ Dies entspricht den Anforderungen, die von Niessen und Cormack in ihrer Liste von Aspekten im Zusammenhang mit der Frage nach der Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen stellen (Niessen und Cormack 2005, S. 24). Diese Autoren erwähnen: (1) die Befugnis zum unabhängigen Handeln (wozu ein solider und unabhängiger Rechtsstatus gehört), (2) Neutralität und (3) die Kompetenz zum unabhängigen Handeln.

Die *Prinzipien* und *Empfehlungen* scheinen mir besonders wichtig, weil sie sich auf Dokumente eines Gremiums beziehen, das vom Europarat (im Falle von ECRI) und von den Vereinten Nationen (die *UNO-Menschenrechtskommission*) eingerichtet wurde. Da alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch Mitglieder dieser internationalen Organisationen sind, ist die Verfasserin der Ansicht, dass sich die Mitgliedstaaten (und schließlich auch die EU selbst) sich bei der Umsetzung des Artikels 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse vom Inhalt dieser Dokumente leiten lassen sollten⁽⁴⁵⁾. Auf der Grundlage der Analyse dieser Dokumente habe ich die folgende Liste von Indikatoren erstellt, die relevant sind für die Frage, ob eine Stelle grundsätzlich unabhängig ist, so dass dies voraussichtlich die Arbeitsweise einer Gleichbehandlungsstelle beeinflusst:

- Existenz einer soliden Rechtsgrundlage für die Existenz der Gleichbehandlungsstelle.
- Existenz einer soliden Rechtsgrundlage für das Mandat, die Zielsetzungen und Zuständigkeiten der Gleichbehandlungsstelle.
- Die Existenz einer soliden Rechtsgrundlage für die Unabhängigkeit des Budgets der Gleichbehandlungsstelle (der Regierung oder Dritten gegenüber).
- Die Existenz ausreichender Finanzmittel für die autonome Ausübung der Kompetenzen und für die Ernennung von ausreichend erfahrenem und ausgebildetem Personal.
- Die Existenz einer sicheren Position für die Mitglieder des Vorstandes der Gleichbehandlungsstelle, die Mitglieder der Gleichbehandlungsstelle und des/der Leiters/Leiterin oder ggf. des Direktors/der Direktorin der Gleichbehandlungsstelle (handelt es sich z. B. um befristete Ernennungen?).
- Der Vorstand der Stelle und/oder sein/e Leiter/in oder Direktor/in können autonom über die Ernennung und Entlassung von Mitarbeitern entscheiden.
- Die Sicherheit der Position von Mitarbeitern hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen und Kündigung (ist ihre Position z. B. mit der von Beamten vergleichbar?)
- Die Existenz geeigneter Räumlichkeiten für die Gleichbehandlungsstelle, getrennt von Regierungsgebäuden.
- Gleichbehandlungsstelle ist frei von Einmischung durch andere (Nichtregierungsorganisationen).
- Es gibt Belegschaftsmitglieder, die entsprechend (hoch) qualifiziert und geschult sind, um die drei Kompetenzen nach Artikel 13 sachkundig auszuüben.
- Die Rechenschaftspflicht (des Vorstands) der Gleichbehandlungsstelle gegenüber Dritten (Buchprüfung, Parlament, Presse, Öffentlichkeit) darüber, wie sie ihre Befugnisse wahrgenommen und ihr Budget verwendet hat.

Dies ist eine vorläufige, unvollständige Liste mit Kernfragen, die ich für diese Studie erstellt habe. Die Liste wurde bei der Erstellung eines ausführlichen Fragebogens für Rechtsexperten auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung in allen 25 Mitgliedstaaten verwendet. Diese Experten wurden gebeten, Informationen über die Rechtsstellung der relevanten Stellen, deren Finanzierung, Stärke und Ausbildungshintergrund ihres Personals anzugeben, sowie über die Beschäftigungsbedingungen von Vorstand und Personal, usw. Darüber hinaus bat ich sie zu bewerten, worin nach ihrer Erfahrung die praktischen Hürden für die unabhängige Arbeit der Gleichbehandlungsstelle oder -stellen in ihrem Land bestehen. In diesem Kapitel sollen die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchung dargelegt werden. Dabei wird unterschieden zwischen einigen Beobachtungen zum unabhängigen Status und der Position von Gleichbehandlungsstellen (s. u. Abschnitt 2) und ihrem unabhängigen Arbeiten (s. u. Abschnitt 3). Der letzte Teil dieses Kapitels (s. u. Abschnitt 4) enthält einige Beobachtungen hinsichtlich der Frage, inwiefern uns diese Untersuchung neue Einblicke in die Frage der Unabhängigkeit geboten hat.

⁽⁴⁵⁾ Vgl. für ein ähnliches Argument in Bezug auf die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten zur Umsetzung der CEDAW-Konvention, Rikki Holtmaat und Christa Tobler, „CEDAW and the EU's Policy in the Field of Combating Gender Discrimination“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2005, Bd. 12, Nr. 4, S. 399-425, hier S. 424. An dieser Stelle verweisen die Autorinnen auf den Fall *Matthews* beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Vgl. *Matthews vs Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 24833/94, Urteil vom 18. Februar 1999.

2 Der unabhängige Status und die unabhängige Position von Gleichbehandlungsstellen

Zu der Liste von Indikatoren gehört eine beträchtliche Anzahl von Fragen im Zusammenhang mit dem unabhängigen Status und der unabhängigen Position einer Gleichbehandlungsstelle. In diesem Abschnitt werden diese Fragen unter vier Überschriften gruppiert: Unabhängigkeit von der Einmischung durch die Regierung in ihre Arbeit (s. u. Abschnitt 2.1), Unabhängigkeit von anderen (Nichtregierungs-) Organisationen (s. u. Abschnitt 2.2), finanzielle Unabhängigkeit (s. u. Abschnitt 2.3) und Unabhängigkeit von Vorstand/Mitgliedern/Personal (s. u. Abschnitt 2.4).

2.1 Unabhängigkeit von der Einmischung durch die Regierung

In der Vergangenheit gab es Fälle brutaler Diskriminierung, die offiziell oder inoffiziell von der Regierung zugelassen oder sogar angeregt wurden. Das extremste Beispiel hierfür ist die Nationalsozialistische Partei, die im Jahre 1933 in Deutschland an die Macht kam. Aber sogar heute veranlassen Regierungen bisweilen, dass Menschen diskriminiert werden, oder ergreifen selbst keine aktive Position dagegen. Dies heißt, dass Gleichbehandlungsstellen in der Lage sein sollten, unabhängig von den politischen und ideologischen Präferenzen ihre Arbeit zu tun, welche Regierung auch immer derzeit im Amt ist ⁽⁴⁶⁾.

In Kapitel III habe ich beschrieben, wie die meisten Gleichbehandlungsstellen von den nationalen Regierungen (auf die eine oder andere Weise) offiziell als Stellen ernannt wurden, mit denen die Erfüllung der Anforderungen von Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse erreicht werden soll. Solch eine Benennung gibt jedoch noch keinen Aufschluss über die Rechtsstellung einer Gleichbehandlungsstelle. Ich habe deshalb auch danach gefragt, ob es eine Bestimmung in den Verfassungen der Länder, ein Statut oder irgend einen anderen Gesetzestext gibt, der garantiert, dass die Stelle für einen bestimmten Zeitraum existieren wird und nicht von der Regierung (oder einem Regierungsmitglied) aus einer plötzlichen Laune heraus abgeschafft werden kann ⁽⁴⁷⁾. In einer kleinen Minderheit der Mitgliedstaaten wird die Existenz von einer oder mehreren Stellen durch die Verfassung garantiert, was eine Abschaffung der Stelle besonders schwierig macht ⁽⁴⁸⁾. In den meisten Ländern sind die Kompetenzen der Gleichbehandlungsstelle gesetzlich festgelegt (z. B. ein Antidiskriminierungs- oder Gleichbehandlungsgesetz). Demzufolge könnten diese Kompetenzen letzten Endes vom Parlament geändert oder zurückgezogen werden. In einigen Fällen gibt es überhaupt keine verfassungsrechtliche oder gesetzliche Bestimmung, die die Existenz der Gleichbehandlungsstelle schützt ⁽⁴⁹⁾. Der Status von Gleichbehandlungsstellen scheint in **Slowenien** besonders schwach zu sein, wo der *Anwalt für den Gleichstellungsgrundsatz* verbeamtet ist ⁽⁵⁰⁾. Der slowenische Rat der Regierung für die Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist per Regierungsverordnung für einen Zeitraum von fünf Jahren eingesetzt worden. Es gibt jedoch keine Bestimmung, die verhindert, dass die Regierung sein Mandat zurückzieht, oder dass die an der Auswahl der Mitglieder beteiligten Organisationen die Unterstützung für ihre Kandidaten zurückziehen (was bedeuten könnte, dass diese sich aus dem Rat zurückziehen müssten).

⁽⁴⁶⁾ ECRI, *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2*, Kapitel E: Arbeitsweise der Fachorgane, Grundsatz 7, Unterpunkt 3.

⁽⁴⁷⁾ Vgl. *Pariser Prinzipien*, Kapitel über die Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus, Prinzip 3. Siehe auch ECRI, *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2*, Kapitel D: Verwaltung und Funktionsweise von Fachorganen, Grundsatz 5: Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit.

⁽⁴⁸⁾ In **Griechenland** (der Ombudsman), **Ungarn** und **Portugal** (beide Stellen).

⁽⁴⁹⁾ In **Griechenland** (Arbeitsbehörde), **Lettland** und **Litauen**.

⁽⁵⁰⁾ Auf die Frage der Stellung des Vorstandes oder der Mitglieder werde ich weiter unten in Abschnitt 2.4 zurückkommen.

Ein zweiter Faktor, der die unabhängige Arbeit einer Gleichbehandlungsstelle beeinflussen kann, sind ihre Räumlichkeiten⁽⁵¹⁾. Eine Unterbringung in Gebäuden, die nicht mit der Regierung oder mit Nichtregierungsorganisationen aus dem Bereich der Antidiskriminierung in Verbindung stehen, kann dazu beitragen, dass die Gleichbehandlungsstelle ein „neutrales Gesicht“ bewahrt und leicht zugänglich ist für diejenigen, deren Rechte sie schützen sollen⁽⁵²⁾. Dies ist besonders wichtig, wenn einzelne Opfer gefordert sind, ihre Beschwerden über Diskriminierung vorzubringen. Aus diesem Grund ist die Unterbringung in einem getrennten Gebäude ein wichtiges Thema. Die meisten Gleichbehandlungsstellen sind mehr oder weniger angemessen in Räumlichkeiten außerhalb von Regierungsgebäuden untergebracht. Einige Gleichbehandlungsstellen befinden sich allerdings in den Gebäuden eines Ministeriums, wie beispielsweise in **Italien**.

Abgesehen von den Themen Rechtsstellung und Räumlichkeiten kann es andere Verbindungen zwischen der Gleichbehandlungsstelle und der Regierung geben, die eine Gefährdung der Unabhängigkeit der Institution darstellen können. In dieser Hinsicht stehen wir vor einem Dilemma. Verbindungen zwischen der Gleichbehandlungsstelle und der Regierung können sich für den Austausch von Informationen und die Entwicklung gemeinsamer Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung als sehr nützlich erweisen⁽⁵³⁾. Bedeutet dies jedoch, dass die Regierung gewissermaßen Kontrolle über die Gleichbehandlungsstelle hat (etwa durch Bestimmung ihrer Arbeitsinhalte oder durch Beeinflussung der Ergebnisse ihrer Studien und Untersuchungen), dann scheint dies der Bestimmung der Richtlinie zu widersprechen, nach der die Arbeit dieser Stellen unabhängig sein sollte. Offensichtlich haben insgesamt nur drei Gleichbehandlungsstellen überhaupt keine Verbindungen zu der Regierung⁽⁵⁴⁾. Diese Verbindung scheint in **Italien** am engsten zu sein, wo das *Nationale Büro gegen Diskriminierung* Teil der Regierung ist. Es ist nicht klar, was die Experten des Netzes meinten, als sie sagten, dass es einige Verbindungen gebe; deshalb stellt sich die Frage, ob dieser Kontakt so geartet ist, dass er eine Bedrohung der Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen darstellt. Zu diesem Punkt ist eine weiter gehende Untersuchung notwendig.

2.2 Unabhängigkeit von anderen (Nichtregierungs-) Organisationen

Es ist wichtig, dass Gleichbehandlungsstellen zu Organisationen, die in der Bekämpfung von Diskriminierung aktiv sind, eine bestimmte Distanz wahren, insbesondere im Hinblick darauf, dass ihr neutrales und objektives Auftreten aufrechterhalten wird (und somit ihre Glaubwürdigkeit und Autorität gestärkt werden). Mit anderen Worten: Die Gleichbehandlungsstelle sollte in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit nicht einfach mit einer Lobby oder einem Interessenverband gleichgestellt werden. Das aus der Untersuchung einzelner Beschwerden oder aus Forschungsaktivitäten resultierende Aufzeigen von Diskriminierung könnte dann leicht zurückgewiesen werden wegen „Befangenheit“ oder als „unbegründet“⁽⁵⁵⁾. Mit anderen Worten: Die Gleichbehandlungsstelle sollte nicht als eine Institution gesehen werden, die immer „Partei ergreift.“

Dieses schädigende Bild kann auf vielfältige Art vermieden werden. Eine Methode ist, für die Ausübung bestimmter Tätigkeiten qualifiziertes Personal und unabhängige Experten (z. B. Jura-Hochschullehrer, Staatsanwälte oder Richter) einzustellen, insbesondere bei Gleichbehandlungsstellen, die die Aufgabe haben, Beschwerden anzuhören und zu untersuchen und Stellungnahmen herauszugeben oder Urteile zu sprechen. Ich werde auf dieses Thema

⁽⁵¹⁾ Vgl. *Pariser Prinzipien*, Kapitel über die Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus, Prinzip 2.

⁽⁵²⁾ ECRI, *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2*, Kapitel D: Verwaltung und Funktionsweise von Fachorganen, Grundsatz 6, Abs. 1.

⁽⁵³⁾ ECRI, *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2*, Kapitel E: Arbeitsweise der Fachorgane, Grundsatz 7, Abschnitt 2: „Bei der Einsetzung von Fachorganen sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass diese angemessenen Zugang zu den Regierungen haben, von den Regierungen ausreichende Informationen erhalten, um ihre Aufgabe erfüllen zu können, und bei Angelegenheiten, die sie betreffen, zu Rate gezogen werden.“

⁽⁵⁴⁾ Dies ist der Fall bei beiden Institutionen in **Dänemark** und bei der *Arbeitsbehörde* in **Griechenland**.

⁽⁵⁵⁾ Der niederländischen *Gleichbehandlungskommission* ist bisweilen vorgeworfen worden, eine „Ein-Themen-Bewegung“ zu sein, was bedeutet, dass sie sich ausschließlich auf den Aspekt der Gleichbehandlung konzentriert und dabei andere Interessen ignoriert, die beteiligt sein können (wie zum Beispiel der Schutz anderer Menschenrechte, z. B. der Religionsfreiheit).

im Anschluss eingehen (in den Abschnitten 2.4 und 3.2), und die Stellung des Vorstandes, der Mitglieder und des Personals von Gleichbehandlungsstellen detaillierter untersuchen.

Eine zweite Methode besteht in der Offenheit und Transparenz bezüglich der Verfahrensordnung bei der Anhörung und Untersuchung von Diskriminierungsbeschwerden und bezüglich der verwendeten Methoden bei der Untersuchung des Vorliegens von Diskriminierung und ihrer Formen. Dieses Thema soll anschließend in Abschnitt 3.2 dieses Kapitels berücksichtigt werden.

Darüber hinaus kann vermieden werden, dass die Gleichbehandlungsstelle als voreingenommen gilt, wenn man dafür sorgt, dass die Stelle bzw. ihr Vorstand so zusammengesetzt ist, dass ein breites Spektrum gesellschaftlicher Organisationen vertreten ist (einschließlich etwa von Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften, Aktionsgruppen gegen Diskriminierung, Rechtsexperten und Regierungsvertretern). Dies würde mit einer der Empfehlungen in den *Pariser Prinzipien* übereinstimmen, in der es heißt, dass die Stelle, auch hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, auf Pluralismus basieren sollte⁽⁵⁶⁾. Anhand der Ergebnisse der Erhebung wird deutlich, dass mehrere Gleichbehandlungsstellen formale Verbindungen mit NRO haben⁽⁵⁷⁾. Aus einer anderen Perspektive betrachtet würde die Mitwirkung von NRO im Vorstand der Gleichbehandlungsstelle oder als Teil der Stelle selbst ihre Unabhängigkeit gefährden, wie dies möglicherweise in **Slowenien** der Fall ist, wo eine Organisation, die einen Kandidaten für die Gleichbehandlungsstelle beschäftigt, diesem Kandidaten das Mandat jederzeit entziehen kann. Diese Person wird dadurch anfällig für ungerechtfertigte Einflussnahme.

Auch hier tritt wieder ein Dilemma auf: Einerseits können Verbindungen zu NRO die Neutralität und Objektivität der Gleichbehandlungsstelle in Frage stellen; andererseits gibt es starke Argumente für ein Beibehalten dieser Verbindungen, zumal wenn sie nicht so sehr formaler Art sind, sondern mehr beratenden Charakter haben. Ein Argument für ein Beibehalten von Verbindungen wie dieser ist, dass die Gleichbehandlungsstelle den Zugang zu Informationen über Auftreten und Formen von rassistischer und ethnischer Diskriminierung benötigt, die NRO im Bereich der Nichtdiskriminierung sammeln⁽⁵⁸⁾. Weitere Gründe sind, dass NRO eine wichtige Rolle spielen können bei der Verbreitung von Information und Wissen über den Inhalt und den Geltungsbereich der Antidiskriminierungs-Gesetzgebung in der Öffentlichkeit, auch von Informationen über gesetzliche Mittel, sich gegen Diskriminierung zu wehren. Sie können auch als ein Vermittler agieren zwischen Gleichbehandlungsstellen, die, wie es häufig der Fall ist, auf nationaler Ebene arbeiten, und lokalen Organisationen, die bei der Umsetzung von Rechtsvorschriften in der Praxis eine Rolle spielen.

Aus der Untersuchung wird deutlich, dass es sehr viele mehr oder weniger informelle Verbindungen zwischen Gleichbehandlungsstellen und NRO gibt. Der Zweck und die Form dieser Verbindungen sind sehr unterschiedlich. In **Irland** ist zum Beispiel die *Gleichstellungsbehörde* mit zahlreichen Organisationen Partnerschaften und Joint Ventures eingegangen, um die Gleichstellung in der irischen Gesellschaft zu fördern. In der **Slowakei** versorgen NRO das *Slowakische nationale Zentrum für Menschenrechte* mit Informationen und erbitten ihrerseits Unterstützung oder Begutachtungen in Fällen von Diskriminierung. In einigen Fällen ist die Gleichbehandlungsstelle ausdrücklich gesetzlich dazu verpflichtet, mit NRO einen Dialog zu führen⁽⁵⁹⁾. Diese Auflage entspricht offensichtlich der Vorschrift, dass die Regierung gemäß der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse in Verbindung mit Nichtregierungsorganisationen stehen muss, die bei der Bekämpfung von Diskriminierung eine Rolle spielen (siehe Artikel 12 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse).

⁽⁵⁶⁾ *Pariser Prinzipien*, Kapitel über Zuständigkeiten und Aufgaben, Grundsatz 1. Siehe auch ECRI, *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2*, Kapitel D: Verwaltung und Funktionsweise von Fachorganen, Grundsatz 4:

⁽⁵⁷⁾ In **Belgien**, **Dänemark** (*Institut für Menschenrechte*), **Slowenien** (*Rat der Regierung für die Umsetzung des des Grundsatzes der Gleichbehandlung*), **Finnland** (*Ombudsmann für Minderheiten*), **Frankreich**, **Portugal** (beide Stellen) und in **Spanien** sind NRO in irgendeiner Weise am Aufsichtsrat oder am Beirat der Gleichbehandlungsstelle oder an der Stelle selbst beteiligt.

⁽⁵⁸⁾ Siehe auch *Pariser Prinzipien*, Kapitel über die Arbeitsweise, Unterpunkte f und g.

⁽⁵⁹⁾ Dies ist der Fall bei den meisten *Gleichstellungsstellen* der Bundesländer in **Österreich** sowie bei der *Gleichbehandlungsbehörde* in **Ungarn**.

2.3 Finanzielle Unabhängigkeit

Kapitel III Abschnitt 4 behandelte das Thema der Budgets von Gleichbehandlungsstellen und deren Finanzierungsquellen. Es wurde deutlich, dass die Hälfte aller Gleichbehandlungsstellen in der EU ein Budget hat, das von einem Gesetz oder von einem anderen Rechtsdokument festgelegt und indexiert wird. Dieses bietet für die Garantie der Unabhängigkeit der Stellen ein hohes Maß an Sicherheit ⁽⁶⁰⁾. Bei anderen Stellen scheint die Finanzsituation eher etwas vage und unklar zu sein. Da diese Unklarheit nicht automatisch bedeutet, dass diese Stellen nicht unabhängig sind, muss eine weitere Untersuchung darüber erfolgen, wie in solchen Fällen die Unabhängigkeit garantiert wird oder werden kann.

Die Konsequenzen der finanziellen Abhängigkeit können schwerwiegend sein, wie an der Situation in **Zypern** deutlich wird. Das Büro des Ombudsmannes (das gleichzeitig in diesem Land als Gleichbehandlungsstelle fungiert) hat kein separates eigenes Budget, sondern hängt von der Finanzierung vom Finanzministerium ab. Diese Situation könnte eventuell das Ergebnis einer Untersuchung von Maßnahmen des Finanzministeriums beeinflussen und somit die Unparteilichkeit der Institution gefährden. Damit soll jedoch nicht gesagt werden, dass irgendeine dieser Überlegungen die Unparteilichkeit der Untersuchungen des Büros des zyprischen Ombudsmannes in der Vergangenheit bereits tatsächlich beeinflusst hat.

Die Sensibilität von Gleichbehandlungsstellen wurde deutlich im Falle von **Dänemark**. Dieses Land hat im Zusammenhang mit der Existenz unabhängiger Gleichbehandlungsstellen eine besonders aufschlussreiche Geschichte. Bis zum Jahr 2002 existierten zwei getrennte, staatlich finanzierte Stellen. Als es einen Regierungswechsel gab, wurde die Finanzierung einer der beiden Stellen relativ plötzlich eingestellt. Die andere Einrichtung wurde in ein allgemeines Menschenrechtsinstitut umgewandelt.

Die Frage, wem gegenüber die Gleichbehandlungsstelle darüber Rechenschaft ablegen muss, wie sie ihre Mittel verwendet, ist ebenfalls untersucht worden ⁽⁶¹⁾. Die meisten Gleichbehandlungsstellen sind verpflichtet, der Regierung (zumeist dem Ministerium, von dem das Budget stammt) zu berichten, wie sie ihre Mittel verwenden. Einige Stellen waren gleichzeitig dem Parlament bzw. einem Parlamentsausschuss zur Rechenschaft verpflichtet. In mehreren anderen Fällen muss die Gleichbehandlungsstelle ihre Bücher einer Kontrollbehörde, einem Buchprüfer oder einer staatlichen Rechnungsprüfungsstelle vorlegen. Die einzige Gleichbehandlungsstelle, die offensichtlich überhaupt nicht finanziell rechenschaftspflichtig ist, ist der *Ombudsmann für Chancengleichheit* in **Litauen**.

2.4 Unabhängigkeit von Vorstand/Mitgliedern/Personal

Dass es wünschenswert ist, wenn eine Gleichbehandlungsstelle weder mit Nichtregierungsorganisationen noch mit der Regierung allzu eng verbunden ist, wurde bereits erörtert. Dieses Thema hängt mit der Frage der unabhängigen Stellung von Mitarbeitern und Vorstand oder Mitgliedern einer Gleichbehandlungsstelle zusammen ⁽⁶²⁾.

In Kapitel III wurde gezeigt, dass die meisten Mitarbeiter von Gleichbehandlungsstellen verbeamtet sind oder Beschäftigungsbedingungen haben, die denen von Beamten ähnlich sind (siehe Kapitel III Abschnitt 4). Einerseits kann der Status von Beamten eine wichtige Sicherheit für ihre Unabhängigkeit bieten (in den Ländern, wo Beamte vor Änderungen ihrer Beschäftigungsbedingungen wie etwa bei Vergütung und Kündigungsschutz sicher sind). Andererseits kann es bedeuten, dass diese Mitarbeiter gegenüber ihren Vorgesetzten (die Mitglieder der Regierung sind) gewissermaßen in einer untergeordneten Position sind und deren Anweisungen befolgen müssen. Ohne eine

⁽⁶⁰⁾ *Pariser Prinzipien*, Kapitel über die Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus, Grundsatz 2. Siehe auch ECRI, *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2*, Kapitel D: Verwaltung und Funktionsweise von Fachorganen, Grundsatz 5 Absatz 1: „Die Fachorgane sollten mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattet sein, damit sie ihrer Funktion und ihrer Verantwortung effektiv gerecht werden können. Die Finanzierung sollte alljährlich vom Parlament genehmigt werden.“

⁽⁶¹⁾ *Pariser Prinzipien*, Kapitel über die Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus, Grundsatz 2.

⁽⁶²⁾ ECRI, *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2*, Kapitel D: Verwaltung und Funktionsweise von Fachorganen, Grundsatz 5, Absatz 2 und 4.

tiefer gehende Untersuchung des genauen Beschäftigungsverhältnisses kann keine Schlussfolgerung darüber gezogen werden, wie abhängig oder unabhängig das Personal von Gleichbehandlungsstellen ist.

Eine eindeutige Gefahr für den unabhängigen Status einer Gleichbehandlungsstelle entsteht, wenn der Leiter der Gleichbehandlungsstelle, wie dies beim *Anwalt für den Gleichstellungsgrundsatz* in **Slowenien** der Fall ist, Beamter ist. Obwohl diese Position bedeutet, dass die Stelle nach einem Regierungswechsel gesetzlich vor Entlassung geschützt ist, kann die Regierung plötzlich ihre Kompetenzen ändern oder ihr Mandat zurückziehen. Sein Status als Beamter kann auch bedeuten, dass sie Anweisungen von Vorgesetzten nicht missachten darf (z. B. die Anweisung eines Ministers, einen bestimmten Diskriminierungsfall nicht zu untersuchen oder die Anweisung, die Schlussfolgerungen eines Berichts zu ändern) ⁽⁶³⁾.

Ein relativ kompliziertes Bild ergibt sich, wenn wir versuchen herauszufinden, wer die Vorsitzenden und Vorstandsmitglieder einer Gleichbehandlungsstelle, die Mitglieder der Kommission, den Ombudsmann oder die Hohe Behörde bestimmt, oder den/die Direktor/in des Menschenrechtsinstituts, und wer die Mitarbeiter/innen einstellt. Die Situation in den meisten Ländern liegt irgendwo zwischen der Position in **den Niederlanden**, wo die Mitglieder und der Direktor der *Gleichbehandlungskommission* unabhängige Experten sind, die von einem Minister ernannt werden, und wo Belegschaftsmitglieder anschließend vom Direktor eingestellt werden, und der instabilen Situation in **Italien**, wo die Mitglieder des *Rates*, der die Arbeit des *Staatlichen Büros gegen Diskriminierung* überwacht, alle Teil der Regierung sind und die Beschäftigten des Büros vom Vorsitz des Ministerrats angestellt sind.

Die Vorschriften für die Zusammensetzung und Unabhängigkeit des Vorstandes des *Zentrums für Chancengleichheit und der Opposition gegen den Rassismus* in **Belgien** können ein positives Beispiel dafür sein, wie eine Regierung versuchen kann, Neutralität und Objektivität zu garantieren. Das belgische Gesetz schreibt sehr genau vor, dass die Mitglieder der föderalen oder regionalen Regierung oder der Regierung der Gemeinschaft oder der parlamentarischen Versammlungen und einer Reihe von genannten Regierungsinstitutionen nicht dem Verwaltungsrat des *Zentrums* angehören können. Im Gegensatz zu dieser Ausnahme werden mehrere Mitglieder zum Verwaltungsrat des *Zentrums* ernannt, die in Organisationen der Zivilgesellschaft hochrangige Positionen einnehmen, die bei der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und der Förderung der Integration von Wanderarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern eine führende Rolle spielen. In dieser Rolle jedoch spiegeln sie nicht die Meinungen ihrer Organisationen wider, sondern werden vielmehr ausgewählt wegen ihrer Erfahrung und Kompetenz im Bereich der Bekämpfung von rassistischer und ethnischer Diskriminierung.

3 Die unabhängige Wahrnehmung der Kompetenzen der Gleichbehandlungsstelle

In Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie heißt es: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass es zu den Zuständigkeiten der in Absatz 1 genannten Stellen gehört, (...) die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen; unabhängige Untersuchungen zum Thema Diskriminierung durchzuführen; unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen.“ Dieser Teil des Kapitels befasst sich mit der eigentlichen Arbeit der Gleichbehandlungsstellen in diesen Bereichen.

In der Übersicht über die Indikatoren in der Einleitung zu diesem Kapitel wurden einige Punkte aufgezählt, die direkt mit der unabhängigen Ausübung der Befugnisse der Gleichbehandlungsstelle zusammenhängen. Zwei Aspekte sind in dieser Hinsicht besonders wichtig:

- die Existenz ausreichender Finanzmittel für die autonome Ausübung der Kompetenzen und für die Ernennung von erfahrenem und hochqualifiziertem Personal;

⁽⁶³⁾ Wir verweisen auf diese Möglichkeit in der Theorie. Es liegen keine Anzeichen vor, dass dies in Slowenien tatsächlich passiert ist.

- Belegschaftsmitglieder, die entsprechend qualifiziert und geschult sind, üben die drei in Artikel 13 aufgelisteten Kompetenzen sachkundig aus.

In Kapitel III Abschnitt 4 sowie in Teil 1 des Anhangs werden einige Zahlen zu den Budgets und dem Personal der Gleichbehandlungsstellen erläutert. Im folgenden Abschnitt soll genauer untersucht werden, wie sich diese Budgets auf die verschiedenen Aktivitäten verteilen, und ob die Belegschaftsmitglieder für die Ausführung dieser Aktivitäten ausreichend qualifiziert sind ⁽⁶⁴⁾. In Kapitel V sollen diese Themen im Hinblick auf die Wirksamkeit der Arbeit der Gleichbehandlungsstellen diskutiert werden.

3.1 Ein ausreichendes Budget für die unabhängige Wahrnehmung der Kompetenzen

Wie bereits in diesem Kapitel erörtert wurde, ist es für die unabhängige Stellung aller Gleichbehandlungsstellen von entscheidender Bedeutung, dass sie über ein unabhängiges Budget verfügen, das nicht aus einer plötzlichen Laune heraus von der Regierung abgeschafft werden kann. Darüber hinaus hängt die unabhängige Ausübung ihrer Aktivitäten davon ab, ob die Stelle *genügend* Mittel hat, um ihre Befugnisse angemessen geltend zu machen ⁽⁶⁵⁾. Es ist wichtig, dass die Fortschritte ihrer Arbeit nicht davon abhängig sind, dass sie zusätzliche Finanzmittel erhalten. Bleiben diese Mittel nämlich aus, könnte ihre Freiheit, von ihren Befugnissen objektiv und unabhängig Gebrauch zu machen, eingeschränkt werden.

In Kapitel III Abschnitt 4 haben wir gesehen, dass es bei den Finanzierungsquellen und Gesamtbudgets von Gleichbehandlungsstellen sehr große Unterschiede gibt. In Kapitel V Abschnitt 2.3 soll die Frage des Budgets anhand der Frage diskutiert werden, ob die Finanzierung ausreichend ist, um die in Artikel 13 der Richtlinie genannten Zuständigkeiten wirksam wahrzunehmen.

Wie bereits in Kapitel III erwähnt, darf den Zahlen zu den für eine Gleichbehandlungsstelle verfügbaren Budgets keine absolute Bedeutung beigemessen werden. Daher wurde darüber hinaus auch die Frage gestellt, wie das Budget für die verschiedenen Aktivitäten der Gleichbehandlungsstelle verwendet wird. Es hat sich jedoch als sehr schwierig erwiesen, einen Einblick darüber zu erhalten, wie viel Geld tatsächlich für die einzelnen in Artikel 13 der Richtlinie genannten Zuständigkeiten bzw. für zusätzliche Kompetenzen wie etwa die Anhörung und Untersuchung von Diskriminierungsbeschwerden aufgewendet wird. Den meisten Gleichbehandlungsstellen steht ein Budget zur Verfügung, das nicht ausdrücklich in verschiedene Tätigkeitsbereiche unterteilt ist. Sofern eine Aufteilung der Mittel erfolgt, beispielsweise in interne politische Maßnahmen der Gleichbehandlungsstelle, so wird dies häufig nicht öffentlich gemacht. In einigen Fällen, wenn die Gleichbehandlungsstelle einer größeren Einrichtung wie etwa einem allgemeinen Menschenrechtsinstitut oder einem Ombudsmann angehört, ist es nicht einmal möglich, die Kompetenzen im Bereich der Gleichbehandlung von denen zu trennen, die im Rahmen dieses breiteren Mandats ausgeübt werden. In einigen Fällen unterscheidet das Budget lediglich zwischen Personalkosten und „sonstigen Ausgaben“, womit größtenteils die Kosten für die Räumlichkeiten und verschiedene andere Tätigkeitsbereiche ohne weitere Unterteilung gemeint sind ⁽⁶⁶⁾. Da Mitarbeiter/innen zumeist nicht einer einzelnen Aufgabe zugeordnet sind (z. B. der Unterstützung von Opfern oder dem Verfassen von Berichten), kann nicht angegeben werden, welcher Teil der Ressourcen tatsächlich für jede in Artikel 13 der Richtlinie erwähnte Kompetenz oder für zusätzliche Funktionen verbraucht wird ⁽⁶⁷⁾.

⁽⁶⁴⁾ Es sollte bedacht werden, dass bezüglich der Bedeutung der Begriffe „Unterstützung“, „Untersuchungen“ und „Berichte und Empfehlungen“ viel Verwirrung herrscht. Siehe Kapitel III, Abschnitt 5.1.

⁽⁶⁵⁾ *Pariser Prinzipien*, Kapitel über die Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus, Grundsatz 2.

⁽⁶⁶⁾ Informationen über getrennte Teile des Budgets waren nur (zu einem bestimmten Teil) verfügbar in **den Niederlanden, Belgien, dem Vereinigten Königreich und Frankreich**.

⁽⁶⁷⁾ Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass in einigen Fällen die Gleichbehandlungsstellen keine Unterscheidung machen zwischen der Anhörung und Untersuchung von Beschwerden einerseits und der Unterstützung von Opfern andererseits. In Kapitel III wurde diese Schwierigkeit erörtert mit dem Hinweis, dass es unmöglich ist, genaue Zahlen darüber vorzulegen, wie viele Gleichbehandlungsstellen eine der Aufgaben oder beide ausführen.

3.2 Die Mitarbeit von ausreichendem, hochqualifiziertem und geschultem Personal

Ein weiterer, für die unabhängige Ausübung der Befugnisse von Gleichbehandlungsstellen entscheidender Faktor ist die Anwesenheit von *genügend* Mitarbeiter/innen, die *angemessen ausgebildet und geschult* sind, um jede dieser Aktivitäten professionell auszuüben und ein professionelles Maß an Neutralität, Objektivität und ordnungsgemäßem Verfahren einzuhalten ⁽⁶⁸⁾. Kapitel III Abschnitt 4 enthielt einige allgemeine Zahlen über die Anzahl von Mitarbeiter/innen. In Kapitel V Abschnitt 2.2, in dem die Wirksamkeit der Arbeit von Gleichbehandlungsstellen erörtert werden soll, soll die Frage genauer behandelt werden, wie viele Personen in Gleichbehandlungsstellen beschäftigt sind.

Was den Bildungshintergrund und die Ausbildung von Mitarbeiter/innen betrifft, hat es den Anschein, dass die meisten Gleichbehandlungsstellen mindestens einen oder zwei Rechtsanwälte oder andere Personen mit einem Hochschulabschluss beschäftigen. In einigen Stellen sind Juristen besonders präsent, wie etwa in **Frankreich**, wo 16 Juristen beschäftigt sind, aber nur eine Person mit einer anderen Hochschulausbildung. Mit einem Verhältnis von 25:1 ist in **Lettland** der Anteil der Juristen sogar noch größer. Juristen sind jedoch in der Minderheit in der **Slowakei**, wo es nur fünf Juristen und acht andere akademisch qualifizierte Mitarbeiter/innen gibt. Dies scheint auch der Fall bei beiden Kommissionen im **Vereinigten Königreich** zu sein, wo zu der beachtlichen Mitarbeiterzahl von 204 der CRE und 122 bei ENCI jeweils etwa 20 Juristen gehören. Einzelheiten über den Bildungs- oder beruflichen Hintergrund der übrigen Mitarbeiter/innen sind jedoch nicht verfügbar.

Unabhängige Unterstützung für Opfer von Diskriminierung

Bei der unabhängigen Unterstützung hat ein Drittel der Gleichbehandlungsstellen keine oder nur sehr wenige Personalmitglieder, die auf diesem Gebiet ausdrücklich qualifiziert oder ausgebildet sind. In einigen Fällen ist dies auf die Tatsache zurückzuführen, dass diese Tätigkeit nicht offiziell Teil des Mandats der Gleichbehandlungsstelle war, wie zum Beispiel beim *Ombudsmann* in **Zypern** und der *Gleichbehandlungskommission* in den **Niederlanden** ⁽⁶⁹⁾. Andere Gleichbehandlungsstellen haben Mitarbeiter, die qualifiziert oder speziell geschult sind, Diskriminierungsopfer zu unterstützen. Dazu zählen alle Stellen, die einen oder mehrere Rechtsanwälte beschäftigen, oder die angeben, dass spezifische Ausbildungskurse zu diesem Zweck stattgefunden hatten.

Durchführung von unabhängigen Untersuchungen

Mehr als die Hälfte aller Gleichbehandlungsstellen haben keine Mitarbeiter, die ausdrücklich qualifiziert/ausgebildet sind, um Untersuchungen durchzuführen. Der *Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung* in **Schweden** ist eine der wenigen Gleichbehandlungsstellen, die für diesen Zweck einen umfangreichen Personalbestand haben. In den meisten Fällen hat die Gleichbehandlungsstelle kein oder nur wenig Fachpersonal für diesen speziellen Zweck (da die meisten Mitarbeiter mit einem Hochschulabschluss Juristen sind, die normalerweise nicht dafür geschult sind, sozialwissenschaftliche Studien durchzuführen). Einige Gleichbehandlungsstellen beschäftigen eine kleine Anzahl von Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler/innen. Man kann davon ausgehen, dass das Personal in diesen Fällen unabhängig und professionell Untersuchungen durchführen kann. Das Problem ist, dass die Gleichbehandlungsstellen zumeist kaum Erfahrung mit der Durchführung von Untersuchungen haben. (Siehe hierzu auch Kapitel V Abschnitt 3.2, wo über die kleine Anzahl von Untersuchungen berichtet wird, die bis jetzt erfolgt sind.) Offensichtlich ist die Ursache hierfür der Mangel an speziell dieser Kompetenz zugewiesenen Ressourcen ⁽⁷⁰⁾. Den Mangel an ausreichendem und auf diesem Gebiet entsprechend geschulten Personal überwinden einige Gleich-

⁽⁶⁸⁾ Dies setzt voraus, dass Klarheit darüber herrscht, was diese Aufgaben bedeuten. Wie jedoch in Kapitel III Abschnitt 5.1 deutlich wurde, gibt es sehr vielfältige Interpretation der Begriffe „Unterstützung“, „Untersuchungen“ und „Berichte und Empfehlungen“.

⁽⁶⁹⁾ In diesen beiden Ländern gilt die Unterstützung für Opfer als unvereinbar mit der Anhörung und Untersuchung von Beschwerden.

⁽⁷⁰⁾ Experten aus den **Niederlanden, Irland, Litauen** und **Slowenien** kamen zu der Schlussfolgerung, dass in Bezug auf diese spezielle Aufgabe mehr getan werden sollte.

behandlungsstellen dadurch, dass sie Forschungstätigkeiten an andere unabhängige Institutionen, insbesondere Universitäten, vergeben ⁽⁷¹⁾.

Um zu bestimmen, inwiefern die Gleichbehandlungsstellen in diesem Bereich unabhängig arbeiten, bezog sich eine Frage auf die Tauglichkeit der für die Durchführung von Untersuchungen verwendeten Methoden. Auch hier ist wieder das Problem, dass es nur wenige Berichte von Untersuchungen gibt, die bislang über Diskriminierung und ihre Formen durchgeführt worden sind. Ein positives Beispiel, wie man Untersuchungen durchführt, findet sich in der **Slowakei**, wo die einzige bislang veröffentlichte Erhebung (Feldforschung) ihre Methode richtig deutlich gemacht hat. Im **Vereinigten Königreich** und **Schweden** wird die bei den Erhebungen angewandte Methode normalerweise ebenfalls in den Untersuchungsergebnissen erklärt. Kein Experte des Europäischen Netzes unabhängiger Sachverständiger im Bereich des Nichtdiskriminierungsrechts hat von einer öffentlichen Kontroverse über die Unabhängigkeit von Stellen, die Untersuchungen und andere Formen von Forschung durchführen, berichtet.

Die Veröffentlichung unabhängiger Berichte und Empfehlungen

Fast ein Drittel aller Gleichbehandlungsstellen hat in ihrer Belegschaft niemanden, der ausdrücklich dafür qualifiziert wäre, Berichte und Empfehlungen über Diskriminierung und ihre Formen bzw. über Möglichkeiten, wie gegen dieses Phänomen angegangen werden kann, zu schreiben. Dort, wo solches Personal vorhanden ist, handelt es sich größtenteils um die gleichen Personen, die mit der Durchführung von Untersuchungen betraut werden.

Wie bereits gezeigt wurde, haben die meisten Gleichbehandlungsstellen derzeit nur wenig Erfahrung mit Untersuchungen dieser Art. Im Verlauf der vorliegenden Studie wurde die Verfasserin auch auf die Berichterstattung über die Auswirkung der Gleichstellungsgesetzgebung aufmerksam. Viele Gleichbehandlungsstellen beraten Regierungen über neue Antidiskriminierungs-Gesetze oder Änderung bei bestehenden Rechtsvorschriften. Darüber, wie hoch der Stand des Fachwissens in Gleichbehandlungsstellen für die Erstellung dieser speziellen Art von Berichten oder Empfehlungen ist, konnten uns die Sachverständigen jedoch keine Auskunft geben ⁽⁷²⁾.

Die unabhängige Anhörung und Untersuchung von Beschwerden

Nahezu die Hälfte aller Gleichbehandlungsstellen verfügt über Personal, das speziell dafür geschult ist, Beschwerden über der Diskriminierung anzuhören und zu untersuchen. Die Ausbildung dieser Mitarbeiter/innen besteht größtenteils aus einer allgemeinen akademischen Ausbildung in Rechtswissenschaften („Juristen“), mitunter ergänzt durch ein spezifisches Ausbildungsprogramm am Arbeitsplatz, wie etwa im Falle von **Zypern**. In den meisten Fällen, in denen kein solches Personal vorhanden war, war die Stelle auch nicht mit dieser Aufgabe beauftragt worden ⁽⁷³⁾. Interessanterweise ist die Gleichbehandlungsstelle bisweilen hierfür zuständig, aber ein speziell geschultes Personal scheint nicht vorhanden zu sein (z. B. in **Österreich** und **Portugal**). In **Zypern** ergibt sich aus dem Jahresbericht und aus den regelmäßigen öffentlichen Erklärungen des Ombudsmannes, dass die Mitarbeiter/innen nicht unterqualifiziert oder zu schlecht ausgebildet sind, sondern vielmehr überlastet und überarbeitet, so dass dem Büro zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden müssen, um zusätzliches Personal rekrutieren zu können.

Eine weitere Möglichkeit, Unabhängigkeit zu gewährleisten, ist die Ernennung von unabhängigen Experten speziell zur Anhörung und Untersuchung von Diskriminierungsbeschwerden und die Verfassung von Stellungnahmen oder Urteilen. In den **Niederlanden** zum Beispiel müssen der Vorsitzende und Vizepräsident der *Gleichbehandlungskommission* eine gleichwertige akademische Qualifikation haben wie Richter. Außerdem verlangen Gleichstellungsgesetze einiger Mitgliedstaaten, dass die Vorstandsmitglieder der Gleichbehandlungsstelle Fachleute für

⁽⁷¹⁾ Dies scheint in **Belgien, Frankreich, Lettland, Portugal** und **Irland** die Praxis zu sein.

⁽⁷²⁾ Hier bleibt jedoch noch zu klären, ob es das ist, was in Artikel 13 der Richtlinie mit „unabhängigen Berichten und Empfehlungen“ gemeint ist. Siehe auch Kapitel III, Abschnitt 5.1.

⁽⁷³⁾ Zum Beispiel in **Belgien** und der **Slowakei**.

Menschenrechte sind. Dies ist der Fall in **Ungarn**, wo die Mitglieder des *Beirats* umfassende Erfahrung im Schutz von Menschenrechten und in der Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes haben müssen. In **Frankreich** – und wahrscheinlich auch in vielen anderen Ländern – entscheiden nicht die Mitarbeiter, sondern der Rat der *Hohen Behörde gegen die Diskriminierung und für Gleichberechtigung*, ob in einem Fall rassistische oder ethnische Diskriminierung im Sinne nationaler Rechtsvorschriften oder der Richtlinie vorliegt. Bei 48 Beschwerden von insgesamt 52 seit Juni 2005 hat jedoch der Rat die Empfehlungen der Mitarbeiter befolgt.

Eine Möglichkeit zur Überprüfung, ob eine Gleichbehandlungsstelle Beschwerden tatsächlich neutral und objektiv anhört und diese untersucht, ist zu fragen, ob die Institution bezüglich des Verfahrens zur Erlangung einer Stellungnahme oder eines Urteils offen vorgeht ⁽⁷⁴⁾. Nur einige Experten, die berichteten, dass eine oder mehrere der Gleichbehandlungsstellen in ihrem Land tatsächlich dieses Mandat hatten, konnten detaillierte Informationen über die während einer Untersuchung verwendeten Verfahren angeben ⁽⁷⁵⁾. In **Österreich** sind die Anhörungen für die Öffentlichkeit nicht zugänglich, und die beiden Parteien werden strikt auseinander gehalten, so dass es keine Gelegenheit gibt, der anderen Partei Fragen zu stellen. In **Portugal** ist das Verfahren zur Anhörung und der Untersuchung eines Falles sehr komplex. Beide Stellen sowie mehrere andere Institutionen sind dabei involviert. In **Estland** kann das Schlichtungsverfahren (bei Fällen von Diskriminierung von Privatpersonen) vor dem *Justizkanzler* eingestellt werden, wenn ein mutmaßlicher Urheber der Diskriminierung nicht teilnehmen möchte. Der Justizkanzler hat jedoch darüber keinerlei Bedenken geäußert. In **Schweden** existieren zwar Verfahrensleitlinien, was allerdings in der Öffentlichkeit nicht allgemein bekannt ist.

4 Einige abschließende Beobachtungen

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse gibt nicht viel Anleitung dafür, was für die korrekte Umsetzung von Artikel 13 erforderlich ist. Dies gilt insbesondere für das Verständnis dessen, was gemeint ist, wenn es in der Richtlinie heißt, dass die in Abschnitt 2 dieses Artikels genannten Kompetenzen *unabhängig* ausgeübt werden sollten. Dennoch wurden in dieser Untersuchung einige Hinweise für eine plausible gesetzliche Auslegung dieser Verpflichtung durch die Mitgliedstaaten gefunden. Zuerst sollte diese spezielle Bestimmung der Richtlinie im Hinblick auf ihr allgemeines Ziel interpretiert werden, nämlich zur Bekämpfung rassistischer und ethnischer Diskriminierung beizutragen. Dies kann jedoch nur dann wirksam erfolgen, wenn bestimmte Anforderungen hinsichtlich des unabhängigen Status von Gleichbehandlungsstellen erfüllt sind. Darüber hinaus habe ich in international vereinbarten Dokumenten zum gleichen Thema mehrere Hinweise darauf gefunden, was „Unabhängigkeit“ bedeuten könnte. Es handelt sich um Dokumente der vom Europarat (ECRI) und von den Vereinten Nationen (UNO-Menschenrechtsausschuss) eingerichteten Organe. Da alle EU-Mitgliedstaaten auch Mitglieder dieser internationalen Organisationen sind, bin ich der Ansicht, dass sich die Mitgliedstaaten (und schließlich auch die EU selbst) bei der Umsetzung des Artikels 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse von diesen Dokumenten leiten lassen sollten.

Auf der Grundlage der von mir durchgeführten Untersuchung zur unabhängigen Stellung und Arbeit von Gleichbehandlungsstellen in der EU ist es in diesem Stadium der Umsetzung der Richtlinie tatsächlich noch zu früh, zu diesem Thema zu endgültigen Schlussfolgerungen zu kommen. Einige der Stellen existieren erst seit kurzer Zeit oder haben mit ihren Aktivitäten noch nicht begonnen. Externe und interne Bewertungen ihrer Arbeit liegen in den meisten Fällen noch nicht vor. Bei anderen gab es erst vor kurzem einen Umwandlungsprozess, nachdem sie dazu bestimmt worden sind, (u. a.) die in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse erwähnten Kompetenzen auszuüben. Es ist daher auf der Grundlage der von mir anhand der internationalen Normen erstellten Liste von Indikatoren zur unabhängigen Arbeit von Gleichbehandlungsstellen unmöglich, zu einer abschließenden Einschätzung der Situation in den Mitgliedstaaten zu gelangen. In diesem Kapitel bin ich an verschiedenen Stellen zu der Schlussfolgerung gekommen, dass hier eine weitere empirische Forschung notwendig ist. Ich bin der Ansicht, dass die Liste von Indikatoren, die im Rahmen dieser Studie entwickelt wurde, als Instrument dienen kann,

⁽⁷⁴⁾ Siehe die *Parier Prinzipien*, Ergänzende Grundsätze betreffend die Stellung von Kommissionen mit quasi-gerichtlicher Zuständigkeit.

⁽⁷⁵⁾ Diese Informationen lagen in **Zypern, Frankreich, Ungarn, Irland, Schweden, den Niederlanden** und dem **Vereinigten Königreich** vor.

mit dem ein besseres und tieferes Verständnis davon gewonnen werden kann, was notwendig ist, um unabhängige spezialisierte Gleichbehandlungsstellen einzurichten.

Einige vorläufige Beobachtungen können jedoch bereits in dieser Phase gemacht werden. Sehr kurz zusammengefasst, lauten die wichtigsten Punkte der Besorgnis bezüglich des unabhängigen Status und der unabhängigen Arbeit von Gleichbehandlungsstellen, die in den Berichten der Experten ermittelt wurden, wie folgt:

- Mehrere Gleichbehandlungsstellen wurden nicht auf der Grundlage einer verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Bestimmung gegründet, was ihre Position für einen plötzlichen Politikwechsel der Regierung anfällig macht.
- Einige Stellen sind offiziell an die Regierung gebunden, in dem Sinne, dass Regierungsbeamte Teil der Institution bzw. ihrer Leitung sind oder in sonstiger Weise ein Mitspracherecht über die Politik der Institution oder anderweitig einen (unzulässigen) Einfluss auf das Ergebnis von Untersuchungen oder Ermittlungen haben (z. B. durch die Befugnis, Mitarbeiter zu ernennen oder zu entlassen).
- Einige Gleichbehandlungsstellen haben keine angemessenen Räumlichkeiten außerhalb der Regierungsgebäude.
- Einige Stellen haben offizielle Verbindungen zu NRO. Es ist nicht immer klar, wie in ihrer Beziehung zu diesen NRO ihre Unabhängigkeit gewährleistet wird (z. B. im Zusammenhang mit der Ernennung oder Entlassung von „Vertretern“ der NRO in der Führungsebene der Institution).
- Was inoffizielle Kontakte mit der Regierung und mit NRO betrifft, ist ein Dilemma zu beobachten: Solche Kontakte können einerseits den unabhängigen Charakter der Institution untergraben, der notwendig ist, um das Mandat der Stelle zu erfüllen; andererseits können sie wünschenswert sein, um Kräfte im Kampf gegen die Diskriminierung zu bündeln. Es scheint, dass nicht alle Gleichbehandlungsstellen hierbei angemessen das Gleichgewicht halten.
- Die meisten Mitglieder der Belegschaft und einige Vorstandsmitglieder oder Direktoren haben eine Stelle als Beamter, was – unter bestimmten Bedingungen – bedeuten kann, dass sie gewissermaßen verpflichtet sind, die Anweisungen der Regierung zu befolgen.
- Die Position der Gleichstellungsstellen im Hinblick auf ihr Budget und ihre finanzielle Verantwortlichkeit ist in einer beträchtlichen Anzahl von Fällen nicht gesichert und nicht vollständig transparent.
- Was die unabhängige Durchführung ihrer Kompetenzen betrifft, wird deutlich, dass es – abgesehen von der Tätigkeit der Unterstützung von Opfern in einigen Ländern – einen ernsthaften Mangel an angemessen ausgebildetem und geschultem Personal zu geben scheint. Dies ist besonders im Hinblick auf die Durchführung von Untersuchungen und die Veröffentlichung von Berichten und Empfehlungen der Fall. Hauptursache für diese Situation ist der Mangel an finanziellen Mitteln für die Beschäftigung solcher Personen.

Auf der Grundlage dieser Beobachtungen kann es ratsam sein, dass für die unabhängige Arbeit von Gleichbehandlungsstellen, die die in Artikel 13 der Richtlinie ausgearbeiteten Kompetenzen ausüben sollen, Leitlinien entworfen werden, die die Mitgliedstaaten im Durchführungsprozess unterstützen sollen.

Zu Beginn dieses Kapitels habe ich angemerkt, dass Unabhängigkeit – aus historischer Sicht – ein entscheidendes Merkmal für Gleichbehandlungsstellen ist. Aus dieser Untersuchung wird deutlich, dass ihre Unabhängigkeit unsicher ist. Zu dieser Unsicherheit trägt das politische Klima in einigen Mitgliedstaaten in besonderem Maße bei. Beispielsweise ist es den Gleichbehandlungsstellen in **Belgien** und **Irland** gelungen, trotz des äußerst sensiblen Charakters der Themen, zu denen sie ihre Aktivitäten entfaltet haben, und trotz des mitunter feindlichen politischen Klimas, ihre Unabhängigkeit zu wahren. In **Polen** und **Dänemark** hingegen hat ein Wechsel des politischen Klimas tatsächlich zum Rückzug des Mandats von früher bestehenden Gleichbehandlungsstellen geführt. Dies ist ein dringlicher Grund für die Europäische Kommission, bei der Frage deutlicher zu werden, was Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse genau von den Mitgliedstaaten verlangt.

Kapitel V

Die Wirksamkeit von Gleichbehandlungsstellen und ihrer Arbeit

Mirte | 1997

1 Einleitung

Das dritte Ziel dieser Studie bestand darin, einen Einblick in die Frage zu erhalten, ob die bis jetzt in den EU-Mitgliedstaaten gegründeten Gleichbehandlungsstellen effektiv arbeiten.

Bei der Bewertung der Effizienz von Gleichbehandlungsstellen besteht zunächst das Problem, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten keine Hinweise dafür gibt, welche Bedingungen erfüllt werden müssen, damit zu der Schlussfolgerung gelangt werden kann, dass die Mitgliedstaaten Gleichbehandlungsstellen eingerichtet haben, die wirksam funktionieren. Eine (normative) gesetzliche Bewertung dieser Frage ist daher schwierig, solange keine solchen Leitlinien entweder vom europäischen Gesetzgeber oder aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entwickelt werden. Die einzige verfügbare Leitlinie für die Auslegung dieser Verpflichtung ist die Tatsache, dass es sehr eindeutig ist, dass der europäische Gesetzgeber die Mitgliedstaaten aufforderte, Gleichbehandlungsstellen einzurichten, um die Bekämpfung von Diskriminierung effizienter zu gestalten (siehe Richtlinie 2000/43/EG, Präambel, Erwägungsgrund 24) ⁽⁷⁶⁾. Der Gesetzgeber möchte Diskriminierung im Alltag langfristig verbieten. Langfristig wird es auch möglich sein, den Erfolg von Gleichbehandlungsstellen zu ermitteln, indem man feststellt, inwiefern Diskriminierung in den Mitgliedstaaten zurückgegangen ist. Eine solche Untersuchung soll wahrscheinlich am besten erst durchgeführt werden, wenn noch mehr Zeit verstrichen ist.

Was die Durchführung einer Bewertung der Wirksamkeit dieser Institutionen anbelangt, so wurde bereits zu Beginn dieser Studie eingeräumt, dass dies sehr schwer zu messen ist. Eine tatsächliche Bewertung der Auswirkungen der Arbeit dieser Institutionen würde in der Praxis eine so genannte „Null-Messung“ (die Situation, bevor die Gleichbehandlungsstellen aktiv wurden) und eine erweiterte Untersuchung und Analyse der Auswirkungen ihrer Arbeit erfordern. Mit Ausnahme des **Vereinigten Königreichs** scheinen solche Null-Messungen in keinem Mitgliedstaat zu existieren ⁽⁷⁷⁾. Außerdem sind die meisten Stellen erst vor kurzer Zeit eingerichtet worden, weshalb (unabhängige) Berichte über ihre Arbeit in den meisten Fällen noch nicht vorliegen. Außerdem war aufgrund von Budget und Zeitrahmen der vorliegenden Studie eine ausgedehnte Untersuchung „vor Ort“ durch alle 25 Experten nicht möglich. Daraus wurde geschlossen, dass die einzige Forschungsarbeit, die in dieser Hinsicht getätigt werden konnte, untersuchen und beschreiben sollte, wie die Gleichbehandlungsstellen *de facto* funktionieren. Deshalb wurde diese Frage auf folgende Weise zweifach umformuliert:

1. Sind die Gleichbehandlungsstellen mit genügend Ressourcen ausgestattet, d. h., reichen die bereitgestellten finanziellen Mittel und das quantitativ und qualitativ zur Verfügung stehende Personal aus, um die drei in der Richtlinie erwähnten Kompetenzen mit einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität wahrzunehmen?
2. Nehmen die Gleichbehandlungsstellen die drei in der Richtlinie genannten Kompetenzen mit einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität wahr?

Dies waren die Fragen, die diesem Teil der Studie vorangestellt wurden. Auch hier sind wiederum zunächst einige Punkte zu klären.

Die Ausstattung mit genügend Ressourcen und einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität

Zuerst musste entschieden werden, was als *genügend Ressourcen* angesehen werden kann, mit denen die Gleichbehandlungsstellen die drei in Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung skizzierten Kompetenzen ausüben können, und was mit *Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität* gemeint war, das erforderlich ist, um diese Kompetenzen wirksam auszuüben.

⁽⁷⁶⁾ Dieser Zweck spiegelt die in früheren internationalen Dokumenten, insbesondere der in den vorherigen Kapiteln dieses Berichts diskutierten *Allgemeinen Politischen Empfehlung Nr. 2* der ECRI und der *Pariser Prinzipien* formulierten Ziele wider. Eine teleologische Interpretation drängt sich zwar nicht auf, sie ermöglichte mir jedoch, eine Leitlinie für eine endgültige Bewertung der Wirksamkeit von Gleichbehandlungsstellen abzuleiten. Siehe unten.

⁽⁷⁷⁾ Siehe Christopher McCrudden, Robert Ford, Anthony Heath, „Legal Regulation of Affirmative Action in Northern Ireland; An Empirical Assessment“, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Bd. 24, Nr. 3, 2004, S. 363-415.

Wie bereits angeführt, liegt die einzige verfügbare Gesetzesnorm für die Auslegung dieser Bestimmung in der Tatsache, dass es klar ist, dass das Ziel des Artikels 13 der Richtlinie zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung für die Gleichbehandlungsstellen darin besteht, zum Gesamtziel der Richtlinie beizutragen, Schutz vor rassistischer und ethnischer Diskriminierung in den Mitgliedstaaten der Union zu bieten. So gesehen kann festgehalten werden, dass die Mitgliedstaaten eine Stelle oder mehrere Stellen einrichten sollen, die nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis eine gewisse Auswirkung bei der Bekämpfung von rassistischer und ethnischer Diskriminierung haben. Die Formulierung *Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität* und *genügend Ressourcen* bietet hier zwar keine sehr solide Grundlage, sie wurde jedoch vor diesem gesetzlichen Hintergrund interpretiert. Dies bedeutet, dass man in den Fällen, wo kaum oder gar keine Aktivitäten durchgeführt werden, oder wo kein oder nur wenig Personal oder Geld zur Verfügung stehen, schließen kann, dass selbst wenn ein Mitgliedstaat offiziell eine bestimmte Institution als Gleichbehandlungsstelle ernannt hat, diese wahrscheinlich nicht der Richtlinie entspricht.

Definitionen von Unterstützung, Untersuchungen und Berichten und Empfehlungen

Ein zweiter zu klärender Punkt betrifft die Frage, was die in Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung erwähnten *wichtigen Zuständigkeiten* sind. Lässt sich in der Entstehungsgeschichte dieses Artikels der Richtlinie irgendeine Erklärung finden, was mit den Wörtern „Unterstützung“, „Untersuchungen“ und „Berichte und Empfehlungen“ gemeint ist? Dies schien, wie in Kapitel III Abschnitt 5.1 erklärt, nicht der Fall zu sein. Außerdem scheint es, dass diese Begriffe innerhalb der Gleichbehandlungsstellen und der Regierungen der Mitgliedstaaten vielfältig interpretiert werden. Daher sollten die Ergebnisse dieser Untersuchung vorsichtig behandelt werden, wobei den in diesem Bericht dargestellten „Tatsachen“ keine absolute Bedeutung beigemessen werden sollte.

Die Untersuchungsmethode

Auf der Grundlage der oben erläuterten methodischen Entscheidung habe ich Fragen formuliert zum Budget der verschiedenen Gleichbehandlungsstellen, zu ihrer Ausstattung mit Personal und dessen Aus- und Weiterbildung. Inwiefern wurden die drei in Artikel 13 der Richtlinie zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung erwähnten Zuständigkeiten in den letzten Jahren von den Gleichbehandlungsstellen ausgeübt, und welche konkreten Ergebnisse hat ihre Arbeit bis jetzt hervorgebracht? Gefragt habe ich unter anderem nach der Anzahl von unterstützten Diskriminierungsoffern und nach den Formen von Unterstützung, der Art und Anzahl der durchgeführten Untersuchungen, der Art und Anzahl von veröffentlichten Berichten und Empfehlungen. Daneben habe ich nach dem konkreten Ergebnis der Arbeit der Gleichbehandlungsstellen bezüglich ihrer sonstigen Zuständigkeiten gefragt. Außerdem bat ich die Experten zu bewerten, wo ihrer Erfahrung nach in der Praxis Hindernisse für die wirksame Arbeit der Stelle(n) liegen.

In der Analyse und Beschreibung der Wirksamkeit von Gleichbehandlungsstellen in diesem Kapitel wird unterschieden zwischen Beobachtungen zu Budget und Personal von Gleichbehandlungsstellen (Abschnitt 2, s. u.) und den Ergebnissen bezüglich der Art und Weise, wie diese ihre Kernkompetenzen nach Artikel 13 der Richtlinie ausüben (Abschnitt 3, s. u.). Für die Präsentation der Ergebnisse dieser Studie werde ich keine vollständige Beschreibung aller Einzelantworten geben, sondern werde wie im vorherigen Kapitel die Beobachtungen anhand von ausgewählten guten und schlechten Praxisbeispielen aus den Mitgliedstaaten erläutern. Nach dieser Beschreibung werde ich das Kapitel mit einigen abschließenden Beobachtungen beenden (Abschnitt 4 unten).

2 Ergebnisse zu den Themen Budget und Personal der Gleichbehandlungsstellen

In diesem Abschnitt sollen die Mittel und die Anzahl und Qualifikation der Mitarbeiter erörtert werden, die Gleichbehandlungsstellen für ihre Arbeit zur Verfügung stehen. Beide Faktoren sind in diesem Bericht bereits diskutiert worden: in allgemein beschreibender Weise in Kapitel III, Abschnitt 4, und im Zusammenhang mit dem Thema Unabhängigkeit in Kapitel IV, Abschnitte 2.3, 3.1 und 3.2. Im folgenden möchte ich erörtern, ob das den Gleichbehandlungsstellen zur Verfügung stehende Budget und die Anzahl und die Qualifikation ihrer Mitarbeiter für ihre wirksame Arbeit ausreichend sind.

Mit anderen Worten: Ist eine Gleichbehandlungsstelle mit einem bestimmten Budget oder einer bestimmten Anzahl von Mitarbeitern mit einer bestimmten Qualifikation in der Lage, die in der Richtlinie genannten Zuständigkeiten mit einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität auszuüben?

2.1 Verfügbare Mittel

Wie schon in Kapitel III Absatz 4 erwähnt, sind die Fragen nach dem Budget von Gleichbehandlungsstellen sehr schwierig zu beantworten. Bisweilen schienen überhaupt keine Informationen vorzuliegen. In mehreren Fällen hat die Gleichbehandlungsstelle kein separates Budget, sondern bekommt das Geld entsprechend ihrem Bedarf von einer Abteilung oder einem anderem Teil der Regierung. In anderen Fällen ist das Budget für Aktivitäten im Rahmen der „Artikel-13-Benennung“ Teil des größeren Budgets der Institution, wenn z. B. die Arbeit der Organisation als Gleichbehandlungsstelle einen Teil der Arbeit eines Ombudsmanninstituts oder einer Menschenrechtskommission bildet. In Kapitel III machte ich die Beobachtung, dass es auf dieser Grundlage schwierig ist, bzgl. der einzelnen Länder herauszufinden, welches Land mehr oder weniger für die Bekämpfung von Diskriminierung ausgibt. Die gleiche Beobachtung muss in Bezug auf Effizienz gemacht werden. Eine Schlussfolgerung über alle Auswirkungen zu ziehen, die Gleichbehandlungsstellen mit diesen allgemeinen Zahlen zu ihren Budgets bewirken, ist schwierig.

Ich bat daher um einige weitere Informationen zu den Mitteln, die für die verschiedenen Zuständigkeiten der Gleichbehandlungsstellen ausgegeben werden können oder sollen. Diese Zahlen zu erhalten war sogar noch schwieriger (siehe auch Kapitel IV Abschnitt 3.1). Sehr häufig ist im Budget nicht festgelegt, für welche der verschiedenen Zuständigkeiten der Gleichbehandlungsstelle das Geld ausgegeben werden sollte. Zum Beispiel besteht das Budget für 2005 des *Ombudsmannes für Minderheiten* in Finnland aus zwei Titeln: einem für Löhne und einer „Zuweisung für Aktivitäten“, deren Nutzung nicht näher bestimmt ist.

Da in den meisten Gleichbehandlungsstellen Mitarbeiter nicht spezifischen Aktivitäten zugeordnet, sondern in verschiedene Tätigkeitsbereiche eingebunden sind, war es schwierig, weitere Informationen darüber zu erhalten, um welche Beträge es bei der Ausübung der verschiedenen möglichen Zuständigkeiten einer Gleichbehandlungsstelle geht (siehe auch unten, Abschnitt 2.2) ⁽⁷⁸⁾.

Aus dieser Untersuchung wurde deutlich, dass es künftig schwierig sein wird, irgendetwas zu sagen über die Effizienz von Gleichbehandlungsstellen unter dem Gesichtspunkt der Höhe der für die einzelnen Tätigkeitsbereiche ausgegebenen Finanzmittel, solange zu diesem Punkt keine Informationen vorliegen. Es wäre sehr hilfreich, wenn Gleichbehandlungsstellen eine in einzelne politische Maßnahmen und (Jahres-)Berichte aufgegliederte Einzelaufstellung ihrer Budgets vornehmen.

Abgesehen von diesen fehlenden Informationen klagten mehrere Experten über unzulängliche Finanzierung (insbesondere zur Unterstützung von Opfern). Sie berichteten, dass dies nicht nur ihre eigene Beobachtung, sondern auch die Ansicht der Gleichbehandlungsstellen selbst und bisweilen die ihres Leiters oder des Vorstandes war. Beispielsweise räumt die irische *Gleichstellungsbehörde* in ihren eigenen Veröffentlichungen und auf ihrer Website ein, dass es aufgrund mangelnder Finanzmittel nicht möglich ist, allen Antragstellern die rechtliche Unterstützung zu gewähren. Daher leistet die Behörde ihre Unterstützung nur bei einem kleinen Anteil von Fällen. Diese wählt sie anhand von Kriterien aus, die vom Vorstand der Behörde vorgegeben werden. Solche Kriterien sind u. a.: die

⁽⁷⁸⁾ In den **Niederlanden** lagen relativ detaillierte Informationen über die Aufteilung des Budgets vor. Hier schienen die Mittel größtenteils in die Anhörung und die Untersuchung von Beschwerden zu gehen, was auch die Tatsache verdeutlicht, dass dies die Hauptaufgabe der niederländischen *Gleichbehandlungskommission* ist. Ein sehr kleiner Teil wird für die Unterstützung von Opfern aufgewendet, und dies nur für Telefon und einen E-Mail-Dienst der Auskunftsstelle. Relativ wenig Geld geht in die Durchführung von Untersuchungen, eine Aufgabe, die bei der niederländischen Kommission relativ wenig entwickelt ist. In **Belgien** ist die Situation umgekehrt: Der Großteil der Mittel wird für die Unterstützung von Opfern verwendet, keine Mittel werden der Anhörung und Untersuchung von Diskriminierungsbeschwerden gewidmet. Die Durchführung von Untersuchungen und die Veröffentlichung von Berichten und Empfehlungen erhalten nur einen relativ kleinen Anteil der Mittel in Belgien.

Frage, ob der Fall von strategischer Bedeutung ist, die Möglichkeit der Kläger, sich selbst zu vertreten oder eine Vertretung zu bekommen, etwa über Rechtsanwälte oder Gewerkschaften, die Komplexität des Falles und die Art der Klage. Im **Vereinigten Königreich** treffen die Gleichbehandlungsstellen auch strategische Entscheidungen darüber, welche Fälle sie behandeln werden, und welche nicht.

2.2 Anzahl der Mitarbeiter und ihre Qualifikation

In Kapitel III Abschnitt 4, in dem die Mitarbeiterzahlen erörtert wurden, und in Kapitel IV Abschnitt 3.2, in dem ich auf die Mitarbeit von qualifiziertem und geschulten Personal im Hinblick auf die unabhängige Arbeit der Gleichbehandlungsstellen eingegangen bin, habe ich bereits angemerkt, dass die von den Experten angegebenen Zahlen extrem schwer zu interpretieren sind, besonders, wenn man zwischen den einzelnen Gleichbehandlungsstellen oder zwischen den Mitgliedstaaten vergleichen möchte. Diese Einschränkung sollte bei der Lektüre dieses Abschnitts bedacht werden.

Ausschließlich anhand von Informationen über die Anzahl von Mitarbeitern ist es sehr schwierig, einen umfassenden Einblick in die Wirksamkeit dieser Stellen zu erhalten. Ein Problem ist, dass Mitarbeiter meist nicht einer einzelnen Aufgabe wie z. B. der Unterstützung von Opfern oder dem Abfassen von Berichten zugeordnet sind. Daher lässt sich nur schwer sagen, ob es genügend Personal gibt, das tatsächlich die in Artikel 13 der Richtlinie genannten Zuständigkeiten ausübt. In einer Reihe von Fällen ist die Gleichbehandlungsstelle Teil eines größeren Menschenrechts- oder Ombudsmanninstituts; in anderen Fällen muss sie als Einzelstelle eine ganze Reihe von Diskriminierungsgründen behandeln, nicht nur die Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft. Sehr häufig hatte es den Anschein, dass Mitarbeiter nur teilweise die Aufgabe hatten, in Form der Unterstützung von Opfern, dem Durchführen von Untersuchungen oder dem Verfassen von Berichten und Empfehlungen rassistische Diskriminierung zu bekämpfen. Eine genaue Berechnung der Aufgabenverteilung konnte in den meisten Fällen nicht vorgelegt werden.

Hier wird ebenso wie beim Budget und der genauen Aufgliederung deutlich, dass es künftig schwierig sein wird, irgendetwas zu sagen über die Wirksamkeit von Gleichbehandlungsstellen im Hinblick auf die für verschiedene Tätigkeitsbereiche zuständigen Mitarbeiterzahlen, solange hierzu keine Informationen vorliegen. Er wäre sehr hilfreich, wenn die Gleichbehandlungsstellen die Pflichten und Tätigkeitsbereiche ihres Personals in ihren Jahres- und sonstigen Berichten detaillierter beschreiben müssten (siehe auch unten, Abschnitt 2.3).

Mehrere Experten berichteten von Beschwerden über Personalmangel. Sie gaben an, dass dies nicht nur ihre eigene Beobachtung war, sondern auch der Ansicht der Gleichbehandlungsstellen selbst und mitunter der ihrer Leitung oder des Vorstands entsprach. Nach Ansicht des Leiters der Rechtsabteilung des *Slowakischen nationalen Zentrums für Menschenrechte* müsste angesichts der hohen Anzahl der Anträge auf Rechtsberatung, die beim Zentrum eingehen, die Anzahl der qualifizierten Mitarbeiter in der **Slowakei** verdoppelt werden. Der *Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung in Schweden* gibt an, dass der Bedarf an Soziologen und Experten mit Know-how und Erfahrung im Bereich Sozialpartner sowie im Wohnungsbau für die Durchführung von Untersuchungen über Diskriminierung und ihre Formen immer noch nicht gedeckt worden ist. In dem Bericht, den der Beirat der *Gleichbehandlungsbehörde in Ungarn* für die Oktober-Sitzung vorbereitet hat, war zu lesen, dass mindestens zehn neue Planstellen in der Behörde erforderlich wären, um Untersuchungen innerhalb der nach dem Gleichstellungsgesetz erforderlichen Frist abschließen zu können.

2.3 Der Bewertungs-/Evaluierungsprozess der Arbeit der Gleichbehandlungsstellen

Ich bin bereits zu der Schlussfolgerung gekommen, dass es künftig für eine stichhaltige Bewertung der Wirksamkeit von Gleichbehandlungsstellen sehr hilfreich wäre, wenn die Stellen regelmäßig darüber Bericht erstatten könnten, wie viele Mittel und wie viel Arbeitszeit für die einzelnen in Artikel 13 der Richtlinie erwähnten Zuständigkeiten verwendet werden. Das Gleiche gilt für Berichte über die tatsächlichen Ergebnisse ihrer Arbeit. Wie viele Opfer sind bis-

lang unterstützt worden, wieviele Untersuchungen wurden durchgeführt, usw.⁽⁷⁹⁾. Auch hier könnten sich externe Bewertungsberichte als hilfreich erweisen. Deshalb wurde im Fragebogen der Frage nach Bewertungsschemata und der Verpflichtung zur Berichterstattung gesondert Aufmerksamkeit gewidmet.

Mehr als zwei Drittel der Gleichbehandlungsstellen sind dazu verpflichtet, darüber Bericht zu erstatten, wie sie ihre Zuständigkeiten ausgeübt oder ihre Pflichten erfüllt haben⁽⁸⁰⁾. Diese Gleichbehandlungsstellen erstatten ihrer Regierung zumeist einmal jährlich Bericht. Die Berichterstattung an das Parlament kommt dann an zweiter Stelle. Häufig müssen sie sowohl der Regierung als auch dem Parlament gegenüber Bericht erstatten. In einigen Fällen gibt es eine gesetzliche Pflicht, den Bericht der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen oder es ist dort gängige Praxis, dies zu tun⁽⁸¹⁾. Mitunter scheint die Qualität der (internen) Bewertungsberichte unzulänglich zu sein, wie zum Beispiel in der **Slowakei**, wo die Tätigkeitsberichte des *Slowakischen nationalen Zentrums für Menschenrechte* nur ausgewählte Beispiele von für Opfer geleistete Unterstützung angeben.

Ein weitere Möglichkeit, Einblick in die Wirksamkeit von Gleichbehandlungsstellen zu erhalten, wäre es, wenn eine – sowohl von der Gleichbehandlungsstelle selbst als auch von der Regierung – unabhängige Institution regelmäßig eine externe Bewertung der Arbeit der Stellen durchführen würde. Abgesehen von der (in Kapitel IV Abschnitt 2.3 beschriebenen) Finanzbuchprüfung wird nur eine Gleichbehandlungsstelle (in den **Niederlanden**) auf diese Weise überprüft. Alle fünf Jahre beauftragt die Regierung eine unabhängige Forschungseinrichtung (in der Praxis sind das eine Rechtsfakultät und die Abteilung für Rechtssoziologie einer Universität) mit einer unabhängigen Studie über die Arbeitsweise der *Gleichbehandlungskommission* sowie die Gleichstellungsvorschriften. Im **Vereinigten Königreich** können beide *Kommissionen* externe Berichte über ihre Aktivitäten in Auftrag geben, wobei sie ihre eigenen Budgets verwenden. Im Jahre 2005 führte das *Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung* in **Belgien** mit einer breit angelegten Konsultation mit externen Akteuren wie z. B. Wissenschaftlern und Nichtregierungsorganisationen eine Bewertung seiner eigenen Aktivitäten durch.

3 Wirksames Vorgehen der Stellen im Hinblick auf ihre Hauptfunktionen

In diesem Abschnitt soll erörtert werden, wie und mit welchen Ergebnissen die Gleichbehandlungsstellen arbeiten. Ich habe dabei die Unterscheidung beibehalten, die Artikel 13 der Richtlinie zwischen Unterstützung, Untersuchungen sowie Berichten und Empfehlungen macht. Dabei habe ich auch einige Informationen über andere potenzielle Zuständigkeiten einbezogen, insbesondere die Anhörung und Untersuchung von Diskriminierungsbeschwerden. Beide Faktoren sind in diesem Bericht bereits diskutiert worden: in allgemein beschreibender Weise in Kapitel III Abschnitt 5.1 und im Zusammenhang mit dem Thema Unabhängigkeit in Kapitel IV Abschnitten 2.3, 3.1 und 3.2. Hier soll die Arbeit der Gleichbehandlungsstellen unter dem Gesichtspunkt diskutiert werden, ob die Informationen der Experten darauf hinweisen, dass die Stellen tatsächlich die drei Zuständigkeiten aus der Richtlinie mit einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität ausüben.

Die Experten lieferten viele Informationen und Statistiken über der Anzahl von unterstützten Opfern, und von Untersuchungen, Berichten und Empfehlungen, sowie über Fälle, die in den Gleichbehandlungsstellen behandelt wurden. Wie auch beim Budget und der Anzahl von Mitarbeitern, die Gleichbehandlungsstellen zur Verfügung stehen, ist es schwierig, in Bezug auf ihre konkreten Aktivitäten zwischen den Ländern oder Gleichbehandlungsstellen Vergleiche

⁽⁷⁹⁾ Diese Anforderung findet sich ebenfalls in der *Allgemeinen Politischen Empfehlung Nr. 2* der ECRI, Kapitel D: Verwaltung und Funktionsweise von Fachorganen, Grundsatz 5: Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit, Absatz 3: „Die Fachorgane sollten dem Parlament unabhängige Tätigkeitsberichte auf der Grundlage klarer und möglichst messbarer Ziele vorlegen.“

⁽⁸⁰⁾ Eine Minderheit von sieben Institutionen haben diese Verpflichtung nicht. Dies ist der Fall bei den beiden nationalen Gleichbehandlungsstellen in **Österreich**, den beiden Stellen in **Dänemark**, den zweiten Gleichbehandlungsstellen in **Griechenland, Portugal und Slowenien**. Für die zweite Gleichbehandlungsstelle in **Finnland** lagen keine Informationen vor.

⁽⁸¹⁾ Beispiele von Ländern, wo es solch eine gesetzliche Pflicht gibt, sind **Ungarn und Portugal**; Beispiele für Länder, wo dies gängige Praxis ist, gibt es in **Irland, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich**.

anzustellen. Die Darstellung vieler detaillierter Zahlen in diesem Bericht würde die Gefahr bergen, dass beim Leser der Eindruck eines solchen Vergleichs entsteht, was ich vermeiden möchte. Daher werde ich mich darauf beschränken, aus den Informationen der Experten Beispiele für Erfolge und Schwierigkeiten herauszugreifen, die die Stellen daran hindern, wirksam zu funktionieren.

3.1 Menge und Qualität der Unterstützung für Opfer ⁽⁸²⁾

Bezüglich der Anzahl von unterstützten Personen habe ich zwischen den einzelnen Ländern eine ebenso große Vielfalt entdeckt wie zwischen den Budgets der Gleichbehandlungsstellen. Mitunter ist die Anzahl von Anträgen auf Unterstützung so groß, dass Menschen abgelehnt werden müssen, wie es z. B. in **Irland** und dem **Vereinigten Königreich** der Fall ist. Die irische *Gleichstellungsbehörde* hat strenge Auswahlkriterien verabschieden müssen, wie ich oben beschrieben habe (siehe Abschnitt 2.1 unten). Dagegen gab es auch Berichte über Rechtsfälle, bei denen sich überhaupt keine Opfer wegen Unterstützung gemeldet hatten, oder keinen Opfern tatsächlich geholfen wurde ⁽⁸³⁾. Die Zahlen für die anderen Länder liegen irgendwo dazwischen bei durchschnittlich etwa 300 Personen pro Mitgliedstaat, die 2005 in irgendeiner Form Hilfe von einer Gleichbehandlungsstelle erhalten haben. Auch hier gab es viele Beschwerden über mangelnde Ressourcen, jedem Opfer zu helfen, das sich wegen Hilfe an eine Gleichbehandlungsstelle gewandt hatte.

Im Fragebogen bezog sich eine Frage auf die Zufriedenheit der „Kunden“ von Gleichbehandlungsstellen. Nur in drei Fällen hatte die Gleichbehandlungsstelle hierzu eine Untersuchung vorgenommen ⁽⁸⁴⁾. Im **Vereinigten Königreich** erwiesen sich die Ergebnisse dieser Untersuchung als schwer interpretierbar. Die Zufriedenheit hängt stark von den einzelnen Umständen ab, und es ist schwierig, davon ein allgemeines Bild zu zeichnen. In **Zypern** gibt es bei der Unterstützung von Opfern ein besonderes Problem, das auch in anderen Ländern eine Rolle spielen kann. Im Büro des Ombudsmannes gibt es keine Mitarbeiter, die irgendeiner der sensiblen Gruppen angehören (Behinderte, Wanderarbeitnehmer, homosexuelle, türkische Zyprioten usw.), was den Kontakt und die Kommunikation mit diesen Gruppen vereinfacht hätte. Griechisch scheint die Sprache zu sein, in der die meisten Aktivitäten des Ombudsmannes stattfinden. Auch die Jahresberichte, die Entscheidungen und die Website sind auf Griechisch. Es gibt keine Mitarbeiter, die irgendeine der Muttersprachen der größeren sensiblen Gruppen (Russisch, Arabisch, Türkisch) sprechen. In der **Slowakei** scheint die Kommunikation des *Slowakischen nationalen Zentrums für Menschenrechte* mit der Öffentlichkeit relativ formal und nicht so benutzerfreundlich zu sein, wie es eigentlich wünschenswert wäre.

Die nächste Frage war, ob die Gleichbehandlungsstelle selbst mit der Anzahl der Opfer, die sie unterstützen konnte, zufrieden war, und wenn nicht, was ihrer Ansicht nach die Gründe für diese negative Schlussfolgerung waren. Mehrere Experten berichteten, dass die Gleichbehandlungsstelle in ihrem Land zufrieden ist mit ihrer Ausstattung mit Ressourcen und der Anzahl von Opfern, die sie in irgendeiner Form unterstützen konnte. Vermutlich stellt jedoch die Zahl der Opfer, die sich mit der Bitte um Hilfe an die Gleichbehandlungsstelle wenden, lediglich die Spitze des Eisbergs dar ⁽⁸⁵⁾. Hier ist noch mehr Sensibilisierungsarbeit erforderlich, um die Öffentlichkeit über die neuen Verfahren und Rechte zu informieren, die es für Opfer von Diskriminierung gibt. Ebenso müssen spezifische Strategien entwickelt werden, um auch sensible Gruppen in der Gesellschaft, die ihre Rechte nicht kennen, zu erreichen. Allerdings scheinen nicht alle Gleichbehandlungsstellen weitere Sensibilisierungskampagnen zu begrüßen, da diese

⁽⁸²⁾ Ich habe bereits erwähnt, dass der Begriff „Unterstützung“ von den verschiedenen Experten (und wahrscheinlich auch von den Gleichbehandlungsstellen selbst) sehr vielfältig interpretiert wird. Dies gilt auch für die anderen Zuständigkeiten gemäß Artikel 13 (siehe Kapitel III Abschnitt 5.1).

⁽⁸³⁾ Dies schien in **Estland** der Fall zu sein. In **Ungarn** ist Rechtsbeistand (in Form von rechtlicher Vertretung für Opfer) zwar Teil der gesetzlichen Befugnisse der *Gleichbehandlungsbehörde*, doch scheint diese Einrichtung keine Möglichkeit zu haben, eine solche Unterstützung tatsächlich zu gewähren. Siehe auch die Situation in Dänemark, die später unter Punkt 3.4 erklärt wird.

⁽⁸⁴⁾ Eine solche Untersuchung gab es in **Portugal**, den **Niederlanden** und dem **Vereinigten Königreich**.

⁽⁸⁵⁾ Dies scheint beispielsweise in **Zypern**, **Belgien**, **Estland** und **Lettland** der Fall zu sein.

zu einer drastischen Zunahme der Opferzahlen führen, die sich wegen Unterstützung an sie wenden. Da diese Zunahme in den meisten Fällen auch nicht mit mehr Geld oder mehr Personal bewältigt werden kann, können ernsthafte Probleme auftauchen. Welche Folgen im **Vereinigten Königreich** und in **Irland** auftraten, als strenge Auswahlkriterien verabschiedet werden mussten, wurde bereits dargelegt. Kurz gesagt: Wenn eine große Anzahl von Anträgen auf Unterstützung von Opfern eingeht, dann bedeutet das, dass sich die Gleichbehandlungsstelle auf „Testfälle“ konzentrieren muss, weshalb „normale Opfer“ eventuell abgelehnt werden müssen.

Bei einer plötzlichen Zunahme der Anzahl von Opfern, die um Unterstützung bitten, kann es lange dauern, bis ihre Fälle von der Gleichbehandlungsstelle behandelt werden. Mehrere Experten berichteten, dass dies in ihrem Land ein ernsthaftes Problem war. Eine Stelle, die offensichtlich bei der raschen Unterstützung zahlreicher Opfer erfolgreich ist, ist der *Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung* in **Schweden**, dem für die Bearbeitung noch anstehender Fälle zusätzliche Mittel bewilligt wurden.

3.2 Anzahl und Qualität von Untersuchungen

Die Durchführung von Untersuchungen über rassistische und ethnische Diskriminierung und ihre Formen ist weit weniger populär als die Unterstützung von Opfern oder die Anhörung und Untersuchung von Beschwerden über Diskriminierung. Aus dem Überblick in Kapitel III wird deutlich, dass 26 der bestehenden Gleichbehandlungsstellen berechtigt sind, Untersuchungen durchzuführen. Jedoch wurden 2004 und 2005 tatsächlich nur 12 durchgeführt⁽⁸⁶⁾. Zu dieser Zahl gehören noch keine Zahlen aus dem **Vereinigten Königreich**, da dort *CRE* und *ECNI* derzeit noch Untersuchungen und Berichte durchführen (ohne deutliche Unterscheidung zwischen diesen beiden Kategorien), die sie dann in ihre Gesamtstrategie einfügen werden. Daher schwanken die Zahlen zwischen den einzelnen Jahren deutlich⁽⁸⁷⁾.

Mangelnde Finanzmittel für diese Tätigkeit wird häufig als Grund angegeben, warum keine oder nur wenige Untersuchungen getätigt wurden⁽⁸⁸⁾. Ein zweiter Grund könnte sein, dass für die Ausführung dieser Aufgabe kein (ausreichend umfangreiches) Mandat vorliegt, wie es in den **Niederlanden** der Fall ist⁽⁸⁹⁾. Die Tatsache, dass die meisten Gleichbehandlungsstellen nur so wenige Untersuchungen durchführen, könnte auch eine Folge davon sein, dass die meisten Akademiker unter den Beschäftigten in Gleichbehandlungsstellen Juristen und üblicher-

⁽⁸⁶⁾ Die Untersuchungen, über die uns berichtet wurde, wurden in **Dänemark** (7), **Frankreich** (1), der **Slowakei** (1), **Schweden** (2) und den **Niederlanden** (1) durchgeführt. Diese Zahlen sind möglicherweise höher, da die Experten in einigen Fällen keine Informationen darüber angaben, wieviele Untersuchungen von der Gleichbehandlungsstelle vergeben und von anderen Institutionen ausgeführt wurden (z. B. in **Irland**). Im Zusammenhang mit den Themen der Untersuchungen haben einige Experten berichtet, dass sie die Situation der Roma behandelten (z. B. **Schweden**, **Slowakei** und **Frankreich**). Die Umfrage in **Schweden** 2005 war eine allgemeine Untersuchung zur Erfahrung mit Diskriminierung aufgrund von Behinderung, sexueller Orientierung und/oder der ethnischen Herkunft. Durchgeführt wurde diese vom schwedischen Amt für Statistik (SCB) im Auftrag der drei verschiedenen Ombudsmänner, die auf diesen Gebieten arbeiten. In den **Niederlanden** gab es eine vorbereitende Studie über die Selektion von Personen anhand von Postleitzahlen. Im **Vereinigten Königreich** hat sich die *CRE* auf Abtrennung und Integration im Vereinigten Königreich konzentriert. Die *ECNI* hat Untersuchungen über rassistisch motivierte Anschläge auf Mitglieder einer kleinen ethnischen Minderheit in Nordirland durchgeführt. In **Frankreich** wurde 2005 in der französischen Bevölkerung eine Umfrage zur Bedeutung des Wortes „Diskriminierung“ durchgeführt, 2006 sollen zwei weitere Umfragen über die Ergebnisse der Überprüfung der Situation beim Zugang zu Beschäftigung und Zugang zu privatem Mietwohnraum berichten.

⁽⁸⁷⁾ Durchschnittlich hat die *CRE* in den letzten drei Jahren jeweils 4-5 Untersuchungen, darunter Meinungsumfragen und die Veröffentlichung der Ergebnisse der Konsultationen, durchgeführt und jährlich ca. 10-15 Berichte und Empfehlungen vorgelegt (darunter auch allgemeine politische Erklärungen, allgemeine Besorgniserklärungen, ausführliche Berichte über spezielle Themen usw.).

⁽⁸⁸⁾ Z. B. in **Ungarn**, **Zypern**, **Estland** und **Lettland**.

⁽⁸⁹⁾ In ihrer ersten Fünfjahresbewertung bemängelte die *Gleichbehandlungskommission*, dass sie nur begrenzte Befugnisse hatte, unabhängige Untersuchungen zu tätigen infolge einer Klausel im Gesetz, nach der die Untersuchung im öffentlichen Dienst oder in einem oder mehreren bestimmten Bereichen der Gesellschaft durchgeführt werden sollte. Diese gesetzliche Einschränkung ist jetzt aufgehoben worden.

weise nicht dafür ausgebildet sind, sozialwissenschaftliche empirische Untersuchungen durchzuführen (siehe Kapitel IV Abschnitt 3.2).

Wie bereits erörtert, haben einige Gleichbehandlungsstellen das Problem, dass sie für die Durchführung von Untersuchungen nicht genügend Zeit bzw. Personal haben, dadurch bewältigt, dass sie diese Aufgabe an andere (unabhängige) Stellen untervergeben haben. Jedoch bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass in ihrem Auftrag eine große Anzahl von Untersuchungen durchgeführt wird⁽⁹⁰⁾. Geldmangel könnte auch hierfür wieder eine Ursache sein. Schließlich kann die geringe Anzahl von Untersuchungen auch die Folge einer politischen Entscheidung der Gleichbehandlungsstelle selbst sein. In **Finnland** und **Schweden** scheint es allgemeiner Konsens zu sein, dass das Büro des Ombudsmanns zu dieser Arbeit nicht verpflichtet ist, da es anderswo traditionell sehr kompetente Personen gibt, die diese Aufgabe erledigen können. Es galt als Schwerpunkt der Arbeit des Ombudsmannes, Opfern von Diskriminierung Unterstützung zu geben.

In Kapitel IV Abschnitt 3.2 erörterte ich bereits die *Qualität der Untersuchungen* unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen. Diese Informationen sollen daher hier nicht mehr wiederholt werden.

Dort, wo Untersuchungen durchgeführt wurden, wurden die Ergebnisse in jedem Fall auf der Website der Gleichbehandlungsstelle, manchmal auch in Papierform veröffentlicht. Die Ergebnisse der Untersuchungen wurden nicht ausdrücklich zur Kenntnisnahme an die Regierungen weitergeleitet, mit Ausnahme der **Slowakei**. In **Schweden** wurde der Bericht landesweit an alle Behörden verteilt. Im **Vereinigten Königreich** stießen die CRE-Untersuchungen über Integration insbesondere nach den Anschlägen in London vom Juli 2005 auf viel Aufmerksamkeit in den Medien.

Schließlich fragte ich die Experten, ob die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse irgendeine Auswirkung auf Politiker, Entscheidungsträger oder die öffentliche Meinung hatte. Die meisten von ihnen konnten diese Frage aufgrund der geringen Anzahl von Untersuchungen nicht beantworten. Im **Vereinigten Königreich** wurde deutlich, dass die CRE dort mit ihrer Untersuchungsarbeit häufig auf das Problem der Rassendiskriminierung und Abgrenzung im Land hingewiesen hat, und dass die Arbeit dieser Kommission in letzter Zeit bewirkt hat, dass die Regierung einen größeren Schwerpunkt auf Integration legt.

3.3 Anzahl und Qualität von Berichten und Empfehlungen

In Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie wird eine dritte Funktion erwähnt: Die ernannte Gleichbehandlungsstelle sollte Berichte und Empfehlungen zum Thema Diskriminierung veröffentlichen.

Nur drei Gleichbehandlungsstellen fehlt für diese Aufgabe das Mandat (siehe Kapitel III Abschnitt 5). Dennoch scheinen 13 Gleichbehandlungsstellen 2003, 2004 oder 2005 keinen Bericht oder keine Empfehlung veröffentlicht zu haben. Auch hierfür geben die Experten mangelnde Ressourcen als Hauptursache an.

Wie in Kapitel III Abschnitt 5.1 erklärt, schien es, dass die Experten (auf der Grundlage der Informationen der Gleichbehandlungsstellen) die Begriffe „Berichte“ und „Empfehlungen“ in sehr vielfältiger Weise interpretierten. Nur in einigen Fällen wurden Berichte als schriftliches Zeugnis von Untersuchungsergebnissen betrachtet, die die Gleichbehandlungsstelle eingeholt hat. Es gab es sehr wenige Berichte, die tatsächlich von ihnen veröffentlicht worden waren, da es sehr wenige Untersuchungen gab (siehe oben, Abschnitt 3.2).

In allen Fällen (mit Ausnahme von **Ungarn**) wurden die Berichte und Empfehlungen mit Untersuchungsergebnissen oder Bewertungen der Arbeit der Gleichbehandlungsstelle auf deren Website oder in gedruckter Form veröffentlicht. Mitunter wurde der Bericht an das nationale Parlament oder an NRO mit dem Interessenschwerpunkt Antidiskriminierung gesendet, bisweilen begleitet von einer Pressemeldung, um Medienaufmerksamkeit zu erregen. Bei diesen Veröf-

⁽⁹⁰⁾ Einige dieser externen Studien gehören zu den bereits erwähnten zwölf Untersuchungen.

fentlichungspolitiken gibt es eine Ausnahme: In **Frankreich** können die offiziellen Entscheidungen der *Hohen Behörde* der Regierung oder Privatpersonen zugehen, es ist allerdings gesetzlich nicht möglich, dass diese veröffentlicht werden. Auch darf die Identität der „Verlierer-Partei“ nicht publik werden, es sei denn, die *Hohe Behörde* trifft später eine Entscheidung bezüglich der Nichtbeachtung ihrer Empfehlungen.

3.4 Die Art und Anzahl von Anhörungen und Untersuchungen der Beschwerden

Zweiundzwanzig von 30 Gleichbehandlungsstellen verfügen über ein Mandat, das ihnen die Anhörung und Untersuchung von Diskriminierungsbeschwerden ermöglicht (siehe Kapitel III Abschnitt 5.2). Wenn man berücksichtigt, dass einige Experten über diese Funktion möglicherweise unter der Überschrift „Unterstützung“ berichtet haben können, liegt diese Zahl in der Praxis evtl. sogar darüber. Welche Auswirkungen hat diese Arbeit? Auch hier muss wieder davor gewarnt werden, allzu sicher zu daraus schließen, dass einige Gleichbehandlungsstellen besser oder schlechter arbeiten als andere. Die genaue Art und der Umfang ihres Mandats, ihr Budget und Personal, die Bedingungen, unter denen sie arbeiten müssen, und die Art und Weise, wie die jeweilige Gesellschaft sensibilisiert ist für das Thema Diskriminierung, beeinflussen allesamt die Anzahl von Fällen, die von einer Gleichbehandlungsstelle behandelt werden können. Ein weiterer Faktor, der die Interpretation der Anzahl von Fällen noch etwas komplizierter macht, ist die Tatsache, dass in den meisten Ländern die Gleichbehandlungsstelle ein breiteres Mandat hat als nur die Behandlung von rassistischer und ethnischer Diskriminierung. In einer Reihe von Fällen handelt es sich um eine Einzelstelle, was bedeutet, dass sie die einzige Gleichbehandlungsstelle und damit zuständig für alle Nichtdiskriminierungsgründe ist; bisweilen ist sie ein allgemeines Menschenrechtsgremium, das auch mit Beschwerden über andere Menschenrechtsverletzungen befasst ist ⁽⁹¹⁾.

Auch eine große Anzahl von eingegangenen Beschwerden bedeutet nicht immer, dass auch eine große Anzahl von Fällen zu einer Entscheidung bzw. zu einer offiziellen Stellungnahme der Gleichbehandlungsstelle führt. In **Dänemark** scheint es zum Beispiel eine große Kluft zwischen der Anzahl von Beschwerden und der Anzahl von Fällen zu geben, die tatsächlich untersucht wurden oder Gegenstand einer Entscheidung waren. Zwischen der Einrichtung des dänischen *Beschwerdenausschusses für ethnische Gleichbehandlung* im Jahre 2003 und Sommer 2005 hat sich der Ausschuss mit 142 Fällen befasst, aber aufgrund von Verfahrenshindernissen nur einmal zugunsten des Beschwerdeführers entschieden ⁽⁹²⁾. Bis Ende 2005 stieg die Zahl von Beschwerden auf 165, der Ausschuss fand jedoch nur in sechs Fällen, dass eine Verletzung der Rechtsvorschriften vorlag. Im Vergleich dazu scheint die Situation in **Frankreich** viel besser zu sein: Von den 15 Fällen, die von der *Hohen Behörde* angehört wurden, kam sie in 13 Fällen zu der Schlussfolgerung, dass tatsächlich ein Fall gesetzeswidriger Diskriminierung vorlag. Dies kann auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass – ganz anders als in Dänemark – die Untersuchungsbefugnisse dieser Institution in allen Einzelheiten per Gesetz geregelt sind und relativ weitgehend zu sein scheinen.

Einige andere Länder hatten wenige oder keine Fälle. In **Griechenland** zum Beispiel, wo drei Gleichbehandlungsstellen berechtigt sind, Fälle zu untersuchen, wurde nur ein Fall untersucht. Dabei fiel dieser nicht einmal unter den Anwendungsbereich der Richtlinie zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung, sondern war ein Fall aus dem Bereich des Staatsbürgerschaftsrechts. Zu den Ländern, in denen es auch nur wenige Fälle (einen oder zwei) gab, gehörten **Estland, Lettland und Portugal**. Dies scheint daran zu liegen, dass diese Stellen neu sind, oder dass ihnen die Aufgabe, sich mit Beschwerden über rassistische Diskriminierung zu befassen, erst vor kurzer Zeit übertragen worden ist. Im **Vereinigten Königreich** waren die Gleichbehandlungsstellen nicht mit solchen Einzelbeschwerden befasst. Dies ist Ergebnis einer politischen Entscheidung der Gleichbehandlungsstellen, nicht zu viel Zeit und Energie dafür aufzuwenden, was im Vereinigten Königreich eine „Untersuchung über eine genannte Person“ genannt wird. Im Vereinigten Königreich werden einzelne Beschwerden von gewöhnlichen oder den Arbeitsgerichten behandelt.

⁽⁹¹⁾ Beispielsweise gingen in **Ungarn** insgesamt 570 Fälle bei der Gleichbehandlungsstelle ein, die alle Nichtdiskriminierungsgründe betrafen.

⁽⁹²⁾ Auf diese Hindernisse werde ich später noch einmal zurückkommen.

Daran wird erneut deutlich, dass Zahlen zur Anzahl von Fällen nicht unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit interpretiert werden können, solange keine detaillierten Informationen darüber vorliegen, unter welchen Bedingungen die Gleichbehandlungsstelle arbeitet, und welche politischen Entscheidungen die Stelle auf dieser Grundlage getroffen hat.

Wie in Bezug auf die anderen Tätigkeiten, mit denen sie beauftragt sind, auch, beklagen sich die Gleichbehandlungsstellen selbst – ihr Vorstand oder ihre Leiter – bisweilen über mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen für ihre Arbeit ⁽⁹³⁾. Die Anhörung und Untersuchung einzelner Beschwerden sind sowohl zeit- als auch ressourcenintensiv, und nicht jedermann ist davon überzeugt, dass diese Aktivitäten auch tatsächlich etwas bewirken. Im **Vereinigten Königreich** ist die CRE der Meinung, dass aus allgemeinen Untersuchungen resultierende Berichte und Empfehlungen bessere Ergebnisse erzielt haben, als Untersuchungen über „genannte Personen“. Andererseits waren mehrere Experten der Ansicht, dass es zu wenig Fälle gab, und dass mehr Sensibilisierungsarbeit geleistet werden sollte ⁽⁹⁴⁾. In den **Niederlanden** wurde untersucht, warum Personen, die Opfer von Diskriminierung werden, dennoch keine Beschwerde bei der *Gleichbehandlungskommission* einreichen. Diese Hemmschwelle ist besonders hoch für Angehörige von ethnischen Minderheiten. Im zweiten Fünfjahres-Bewertungsbericht empfiehlt die Kommission, andere Einrichtungen (wie NRO) zu stärken, die sich für die Unterstützung von Diskriminierungsopfern engagieren ⁽⁹⁵⁾. In mehreren Ländern gibt es ernsthafte Bedenken aufgrund der langen Zeit, die die Untersuchungen benötigen, und darüber, dass die Stellen mit vielen Fällen im Rückstand sind ⁽⁹⁶⁾.

Im Verlauf dieser Studie bin ich auf mehrere andere Hindernisse gestoßen, die die Gleichbehandlungsstellen daran hindern, diese Aufgabe des Helfens und Unterstützens in angemessener Weise auszuüben.

Ein Problem besteht darin, dass die meisten Gleichbehandlungsstellen, die berechtigt sind, eine Beanstandung anzuhören und zu untersuchen, nicht die notwendige Befugnis haben, Beweise für den Fall zusammenzutragen ⁽⁹⁷⁾. An der Situation in **Dänemark** zeigt sich eindeutig, welche Folgen es hat, wenn diese Befugnisse nicht vorliegen. Der dänische *Beschwerdenausschuss* ist nicht berechtigt, Informationen von den Beschuldigten zu verlangen, er kann auch keine Zeugen vernehmen. Wenn der Beschuldigte nicht antwortet oder die Schilderung der Kläger abstreitet, kann der Beschwerdenausschuss den Fall nicht weiter bearbeiten. In einem Schreiben an das Ministerium für Integration im Juli 2005 erklärte der Ausschuss, er möchte dem Ministerium vorschlagen, die Rechtsvorschriften so zu ändern, dass es dem Ausschuss ermöglicht wird, ein Ersuchen um freie Rechtshilfe in den Fällen zu stellen, die sie, weil der Beschuldigte nicht antwortet oder aus Mangel an Beweisen, zurückweisen müssen ⁽⁹⁸⁾. In **Portugal** scheinen Verfahrenshindernisse bei der wirksamen Ausübung dieser Tätigkeit hinderlich zu sein.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die meisten Gleichbehandlungsstellen, die zur Anhörung und Untersuchung von Beschwerden berechtigt sind, *nicht dazu berechtigt sind, verbindliche Entscheidungen* über diese Beschwerden herauszugeben. Das heißt, dass, nachdem der Fall von der Gleichbehandlungsstelle behandelt worden ist, der Kläger seinen Fall vor Gericht bringen muss, um eine abschließende Entscheidung zu erhalten. Dies kann darauf hinauslaufen, dass die Erklärungen oder Empfehlungen der Gleichbehandlungsstelle den gesamten Prozess einer Entscheidung bezüglich der Richtlinie zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung tatsächlich nur verzögern können. In den **Niederlanden** wird darüber diskutiert, ob die Arbeit der *Gleichbehandlungskommission* in dieser Hinsicht überhaupt eine Wirkung zeitigen kann, weil ihre Stellungnahmen unverbindlich sind. Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass Beklagte tatsächlich

⁽⁹³⁾ Z. B. in **Ungarn** und **Irland**.

⁽⁹⁴⁾ Z. B. in **Zypern, Estland, Lettland** und **Litauen**.

⁽⁹⁵⁾ Siehe Commissie Gelijke Behandeling (Niederländische Gleichbehandlungskommission), *Het verschil gemaakt. Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht, 2006.

⁽⁹⁶⁾ Z. B. in den **Niederlanden, Schweden, Portugal** und **Irland**.

⁽⁹⁷⁾ Wie in Kapitel III angemerkt wurde, haben vier Gleichbehandlungsstellen überhaupt keine Untersuchungsbefugnisse. Siehe auch die *Pariser Prinzipien*, Kapitel zur Arbeitsweise, Unterpunkt b.

⁽⁹⁸⁾ Im selben Brief informierte der Ausschuss das Ministerium, dass bei ihm zwischen Juli 2003 und Juli 2005 insgesamt 142 Fälle eingegangen sind. Von diesen 142 Beschwerden hatte der Ausschuss nur in einem Fall Erfolg, indem er in einer Stellungnahme festgestellt hat, dass die dänische Nichtdiskriminierungsgesetzgebung verletzt worden war.

den Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Kommission Folge leisten. Aus dem Jahresbericht 2004 wird deutlich, dass im Falle von rassistischer Diskriminierung 89 % der Beklagten die Schlussfolgerungen der Kommission angenommen und danach ihre Politiken geändert haben.

4. Einige abschließende Beobachtungen

4.1 Einleitung

Der europäische Gesetzgeber hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, Gleichbehandlungsstellen einzurichten, um die Bekämpfung von rassistischer und ethnischer Diskriminierung effizienter zu gestalten. Jedoch gab er den Mitgliedstaaten keine spezifischen Leitlinien dafür, wie man die Bedingungen dafür schafft, dass die Wahrscheinlichkeit am größten wird, dass Gleichbehandlungsstellen im Hinblick auf Rechtsstellung, Mandat, Befugnisse, Personal und Budget auch wirksam funktionieren⁽⁹⁹⁾. Dieser Mangel an Gesetzesnormen, so wenig verbindlich sie auch sein mögen, bedeutet, dass ich zu keiner konkreten Schlussfolgerungen kommen kann, ob die Mitgliedstaaten Artikel 13 der Antirassismus-Richtlinie im Hinblick auf die Frage der Wirksamkeit korrekt umsetzen.

In der Studie habe ich versucht, diese fehlende spezifische gesetzliche Anweisung zu umgehen, indem ich untersucht habe, ob die Gleichbehandlungsstellen in den 25 EU-Mitgliedstaaten *de facto* so funktionieren, dass sie die drei wichtigsten in Artikel 13 der Richtlinie zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung erwähnten Zuständigkeiten zumindest mit einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität ausüben können, und ob sie für die Ausübung dieser Zuständigkeiten genügend Ressourcen haben. Die Begriffe *Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität* und *genügend Ressourcen* bieten zwar keine besonders solide Grundlage, jedoch wurden sie anhand der ausdrücklichen Formulierung des Ziels der Richtlinie zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung dahin gehend interpretiert, wie sie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union Schutz bieten gegen rassistische und ethnische Diskriminierung (siehe Präambel, Erwägungsgrund 24). Nach meiner Ansicht bedeutet dies, dass man in den Fällen, wo kaum oder gar keine Aktivitäten durchgeführt werden, oder wenn der Gleichbehandlungsstelle kaum oder gar kein Personal oder Geld zur Verfügung stehen, zu der Schlussfolgerung kommen kann, ein Mitgliedstaat befolge nicht die Richtlinie, obwohl er offiziell eine bestimmte Institution als Gleichbehandlungsstelle ernannt hat.

Ich habe zahlreiche ausführliche Fragen für die Experten formuliert, die eine Fülle von Informationen über die Praktiken der Gleichbehandlungsstelle(n) in den jeweiligen Ländern gesammelt haben. Bei der Analyse und Interpretation dieser Informationen stieß ich allerdings auf zahlreiche methodische und praktische Hindernisse. Ein methodisches Hindernis war zunächst, dass es für die meisten wichtigen Begriffe in diesem Bereich scheinbar keine gemeinsame Definition gab. Begriffe wie „Unterstützung“ und „Untersuchung“ schienen bei den Experten unterschiedliche Bedeutungen zu haben. Außerdem ist eine echte vergleichende Analyse der Ergebnisse der Studie nur möglich, wenn weitere Hintergrundinformationen über die rechtlichen, sozialen und politischen Umstände, unter denen die Gleichbehandlungsstellen jeweils funktionieren müssen, vorliegen oder verfügbar gemacht werden. Ein weiterer Grund, mit weit reichenden Schlussfolgerungen vorsichtig zu sein, ist, dass viele Stellen bislang erst zu kurze Zeit existieren, so dass noch kein richtiger Überblick über die positiven und negativen Aspekte ihrer Arbeit möglich ist. Die Ursachen für die geringe Anzahl von Opfern, die Unterstützung erhalten haben, oder die geringe Anzahl von veröffentlichten Berichten konnten beispielsweise nicht ermittelt werden – abgesehen von eindeutigen Hinweisen auf finanzielle Engpässe oder Mangel an (gut ausgebildetem) Personal.

Diese Studie ist lediglich als eine erste Bewertung der Frage zu betrachten, worum es geht, wenn über den tatsächlichen Beitrag von Gleichbehandlungsstellen zur Beseitigung rassistischer und ethnischer Diskriminierung in der Europäischen

⁽⁹⁹⁾ Anders als bei der Frage nach Unabhängigkeit können solche Leitlinien nur geringfügig aus anderen internationalen Dokumenten wie etwa den *Pariser Prinzipen* oder der *Allgemeinen Politischen Empfehlung Nr. 2* der ECRI abgeleitet werden. Soweit sie relevant sind, habe ich auf sie in den Fußnoten zu diesem Kapitel verwiesen.

Union diskutiert wird. Abgesehen davon, dass es schwierig ist, zu gesicherten Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit von Gleichbehandlungsstellen in der EU zu gelangen, werde ich dieses Kapitel abschließen mit einigen Beobachtungen über mögliche problematische Punkte oder mögliche Hindernisse bei der künftigen wirksamen Arbeit der Stelle hinsichtlich ihrer finanziellen und personellen Mittel und hinsichtlich der tatsächlichen Ausübung ihrer von der Richtlinie erwähnten Zuständigkeiten. Aus diesen Beobachtungen leite ich einige Empfehlungen ab für weitere Forschungsarbeit auf diesem Gebiet.

4.2 Die finanziellen Mittel und die Zahl und Qualifikation der Mitarbeiter

Die erste zu untersuchende Frage für diesen Teil der Studie war, ob die den Gleichbehandlungsstellen zur Verfügung stehenden Finanzmittel und die Anzahl und Qualifikation ihres Personals für ein wirksames Arbeiten ausreichend waren, da ich diesen Ausdruck so für den Rahmen dieser Untersuchung geprägt habe. Mit anderen Worten: Ist eine Gleichbehandlungsstelle mit einem bestimmten Budget oder einer bestimmten Anzahl von Mitarbeitern mit einer bestimmten Qualifikation in der Lage, die in der Richtlinie genannten Zuständigkeiten mit einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität auszuüben?

Wie bereits in der Einführung dieses Kapitel erklärt, gibt es keinen „klaren“ Maßstab, mit dem bewertet werden kann, ob dies der Fall ist oder nicht. Im Hinblick auf den Zweck der Richtlinie war ich der Ansicht, dass man in den Fällen, in denen kaum Mittel oder Personal zur Verfügung stehen, zu der Schlussfolgerung kommen kann, dass ein Mitgliedstaat zwar offiziell eine bestimmte Institution als Gleichbehandlungsstelle ernannt haben kann, diese aber möglicherweise noch nicht der Richtlinie entspricht.

Auf der Grundlage dieser Untersuchung muss ich im Hinblick auf Budget und Personal zu der Schlussfolgerung kommen, dass im Moment noch keine solchen Schlussfolgerungen gezogen werden können. Dies liegt in erster Linie daran, dass Zeit und Mittel für diese thematische Studie zu sehr eingeschränkt waren, um das Thema allzu tiefgehend zu behandeln. Einige Zahlen zur Anzahl von Mitarbeitern und den finanziellen Mitteln lagen zwar vor ⁽¹⁰⁰⁾, doch die Experten konnten sich kein Bild davon machen, wie diese Ressourcen von den Gleichbehandlungsstellen tatsächlich verwendet werden. Das Bild wird sogar noch komplizierter, wenn die Gleichbehandlungsstelle eine für mehrere Diskriminierungsgründe zuständig Einzelstelle ist, oder wenn sie einem größeren Ombudsmann- oder Menschenrechtsinstitut angehört.

Die meisten Gleichbehandlungsstellen können außerdem keine Angaben darüber machen, wie ihr Budget im Einzelnen aufgeteilt ist, oder welche Mitarbeiter genau mit welchen der in Artikel 13 der Richtlinie erwähnten Tätigkeiten befasst sind. Aus dieser Untersuchung wurde deutlich, dass es künftig schwierig sein wird, irgendetwas zu sagen über die Effizienz von Gleichbehandlungsstellen unter dem Gesichtspunkt der Höhe der für die einzelnen Tätigkeitsbereiche ausgegebenen Finanzmittel und der Anzahl der hierfür verfügbaren Mitarbeiter, solange zu diesem Punkt keine gesonderten Informationen vorliegen. Es wäre sehr hilfreich, wenn Gleichbehandlungsstellen verpflichtet wären, eine in einzelne politische Maßnahmen und (Jahres-)Berichte aufgegliederte Einzelaufstellung ihrer Budgets vorzunehmen und die Tätigkeiten ihres Personals detailliert zu beschreiben.

Beanstandungen über unzureichende Finanzmittel und Mangel an (gut ausgebildetem) Personal wurden von den Experten häufig beobachtet. Dies kann bedeuten, dass viele der Gleichbehandlungsstellen unter diesen Umständen der Ansicht sind, dass sie nicht wirksam funktionieren können. Bei zukünftigen Untersuchungen wäre es sehr wichtig, die Direktoren oder Vorstände dieser Stellen zu fragen, welche finanziellen und personellen Mittel sie selbst für ausreichend halten, damit sie ihren Einfluss bei der Bekämpfung von Diskriminierung geltend machen können. Zu diesem Zweck wäre es sehr hilfreich, einige Richtlinien über die Rechenschaftspflichten von Gleichbehandlungsstellen oder externe Forschungsinstituten zu haben.

⁽¹⁰⁰⁾ Siehe Tabelle im Anhang Teil 1.

4.3 Die tatsächliche Durchführung der wichtigsten Zuständigkeiten der Gleichbehandlungsstellen

Für den zweiten Teil dieses Kapitels bin ich der Frage nachgegangen, ob die Gleichbehandlungsstellen überhaupt ihre Zuständigkeiten ausübten und wenn ja, ob sie dabei ein Mindestmaß an Schlüssigkeit und Qualität erreichten. Auch hier gibt es keinen klaren Maßstab zur Bewertung, ob dies der Fall ist oder nicht. Unter dem Gesichtspunkt des Zwecks der Richtlinie war ich der Ansicht, dass man in den Fällen, in denen kaum oder gar keine Aktivitäten durchgeführt werden, zu der Schlussfolgerung kommen kann, dass ein Mitgliedstaat zwar offiziell eine bestimmte Institution als Gleichbehandlungsstelle ernannt haben kann, diese aber möglicherweise nicht der Richtlinie entspricht. Auf der Grundlage der vorliegenden Studie ist eine solche Schlussfolgerung nicht möglich. Ich werde einige Beobachtungen darlegen, die ein Beitrag sein können zur Formulierung von Fragenkatalogen für künftige Studien.

Aus den Ergebnissen der Untersuchung wird deutlich, dass die Aufgabe, Opfer zu unterstützen, in den meisten Ländern nicht nur eine offizielle Kompetenz einer oder mehrerer Gleichbehandlungsstellen ist, sondern von ihnen auch tatsächlich ausgeübt wird. Für diesen Tätigkeitsbereich werden viel Zeit und Energie aufgebracht. Die Formen der Unterstützung können sehr unterschiedlich sein. Da es überhaupt nicht klar ist, welche Zielsetzung der europäische Gesetzgeber beim Verfassen dieser Bestimmung verfolgte, lässt sich nur schwer bewerten, ob die Mitgliedstaaten diese Anforderung der Richtlinie korrekt umsetzen. Jedoch scheint es kein Land zu geben, wo bei einer weitest möglichen Interpretation des Begriffs „Unterstützung“ Opfern von Diskriminierung überhaupt keine Hilfe angeboten wird (mit Ausnahme der Länder, in denen keine Gleichbehandlungsstelle existiert).

Im Hinblick auf die beiden anderen in Artikel 13 erwähnten Kompetenzen ist das Bild weniger positiv. Obwohl diese Kompetenzen zum Mandat der meisten Gleichbehandlungsstellen gehören, sind bislang nur sehr wenige Untersuchungen zu den Formen und der Verbreitung rassistischer und ethnischer Diskriminierung durchgeführt worden und nur sehr wenige Berichte und Empfehlungen über diese Fragen veröffentlicht worden⁽¹⁰¹⁾. Etwas positiver wird dieses Bild, wenn Berichte und Empfehlungen mit einem anderen Zweck und Inhalt berücksichtigt werden (wie zum Beispiel Berichte über das Funktionieren von Antidiskriminierungsgesetzgebung oder Empfehlungen über Gesetzesvorschriften). Es scheint, dass die beiden anderen Zuständigkeiten (Unterstützung für Opfer sowie die Anhörung und Untersuchung einzelner Diskriminierungsbeschwerden) zeitlich und finanziell die meisten Ressourcen der Gleichbehandlungsstellen benötigen. Dies geht zu Lasten der Erforschung der Formen und Ursachen von Diskriminierung und des Verfassens von Empfehlungen, wie die Situation strukturell verbessert werden kann.

Hier lassen sich zwei verschiedene Strategien in Europa erkennen. Es gibt einerseits Stellen, die sich auf die (rechtliche) „Unterstützung“ konzentrieren wollen (wozu auch die Anhörung und Untersuchung von Beschwerden und das Verfassen von Stellungnahmen zählen). Dies lässt sich als „reaktive Rolle“ beschreiben (es wird also auf bereits vorgekommene Fälle von Diskriminierung reagiert). Diese Stellen beauftragen mitunter andere (unabhängige) Institutionen mit den Aufgaben der Durchführung von Untersuchungen und des Verfassens von Berichten und Empfehlungen. Andererseits gibt es Stellen, die sich auf ihre „proaktive Rolle“ konzentrieren wollen (d. h., dafür zu sorgen, dass künftig keine Diskriminierung vorkommt), die für ihre Aktivitäten im Zusammenhang mit Untersuchungen und der Herausgabe von Berichten und Empfehlungen Prioritäten festlegen (dies kann sogar bis zum Entwurf eines Kodex guter Praxisbeispiele und zur Mitwirkung bei der Überwachung der Umsetzung positiver Nichtdiskriminierungspflichten gehen).

Da in der Richtlinie sowohl reaktive als auch proaktive Aktivitäten erwähnt werden, scheint sich der europäische Gesetzgeber nicht für eine der beiden Möglichkeiten entscheiden zu wollen, sondern eher zu beabsichtigen, dass beide Aspekte der Arbeit durchgeführt werden sollten. Jedoch bedeutet dies nicht, dass diese verschiedenen Rol-

⁽¹⁰¹⁾ Obwohl man über diesen Punkt streiten kann, versteht die Autorin des vorliegenden Berichts „Untersuchungen“ vor allem als Erforschung von rassistischer Diskriminierung und ihrer Ursachen und Formen. Diese Bedeutung leite ich aus einer teleologischen Auslegung der Richtlinie ab.

len innerhalb derselben Gleichbehandlungsstelle miteinander kombiniert werden müssen. Die Mitgliedstaaten können verschiedene Stellen für verschiedene Zuständigkeiten benennen, solange all diese Aktivitäten so ausgeführt werden, dass sie zu den beabsichtigten Zielen der Richtlinie beitragen können.

Auf der Grundlage der Erfahrung dieser Studie wäre es sehr wünschenswert, spezifischere Leitlinien über das Thema Wirksamkeit zu haben. Diese Leitlinien sollten die Mindestgrenze von Finanzierung und personeller Ausstattung betreffen. Außerdem ist es wünschenswert, dass innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ein gemeinsames Format für die Bewertung der tatsächlichen Durchführung der Kernkompetenzen der Richtlinie vereinbart wird.

Kapitel VI

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Stephan | 1992

Die wichtigsten Ergebnisse unserer Studie wurden in der Zusammenfassung dieses Berichts dargestellt, die Schlussfolgerungen aus unseren Erkenntnissen in Bezug auf alle drei Untersuchungsfragen wurden in den jeweils letzten Abschnitten der einzelnen Kapitel aufgeführt. In diesem letzten Kapitel bleiben deshalb nur noch eine Hauptschlussfolgerung dieser Untersuchung zu ziehen, und auf dieser Grundlage einige Empfehlungen für das künftige Vorgehen der Europäischen Kommission zu formulieren.

Wird Artikel 13 der Richtlinie zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung korrekt umgesetzt?

Für diese Frage habe ich untersucht, ob Gleichbehandlungsstellen tatsächlich eingerichtet sind, und ob die drei Zuständigkeiten der Richtlinie in jedem Land behandelt werden.

Im Dezember 2005 hatten fünf Länder noch keine Gleichbehandlungsstelle. Zwei weitere Länder haben gerade eine Stelle ernannt, die jedoch Ende 2005 noch nicht arbeitsfähig waren. Diese Länder scheinen gegen die Verpflichtung zu verstoßen, die Richtlinie zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung rechtzeitig umzusetzen.

Bezüglich der Reichweite und des Mandats der Gleichbehandlungsstellen bin ich hier ebenfalls auf einige ernsthafte Mängel gestoßen. In einigen Ländern fallen nicht alle Bereiche der Richtlinie unter das Mandat der Gleichbehandlungsstelle(n); in anderen Ländern wiederum scheinen eine oder mehrere Zuständigkeiten der Richtlinie nicht abgedeckt zu sein. Ich schreibe bewusst „scheinen“, weil während der Untersuchung deutlich wurde, dass es keine gemeinsame Grundlage für die Bedeutung der Begriffe „Unterstützung“, „Untersuchungen“ und „Berichte und Empfehlungen“ gibt. Dadurch wird es schwierig, zu diesem Punkt zu einer endgültigen Schlussfolgerung zu kommen.

In Bezug auf die Vielfalt von Kompetenzen und Befugnissen von Gleichbehandlungsstellen wird empfohlen, dass zwischen den verschiedenen Kompetenzen eine klarere Unterscheidung gemacht werden soll. Auf der Grundlage einer solchen Liste könnten Leitlinien darüber entwickelt werden, welche Kompetenzen in einer Gleichbehandlungsstelle miteinander kombiniert werden können, und welche getrennten Institutionen zugewiesen werden sollten.

Arbeiten die Gleichbehandlungsstellen unabhängig?

Es ist nicht möglich, zu einer endgültigen rechtlichen Bewertung zu gelangen, ob die Mitgliedstaaten die Richtlinie in Bezug auf die Gewährleistung der Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen und ihrer Arbeit einhalten. Dies liegt daran, dass weder die Richtlinie selbst noch ihre Präambel noch die Rechtsprechung des EuGH uns eine klare Anweisung geben, welche Bedingungen erfüllt werden müssen, damit von „unabhängigen“ Stellen oder „unabhängiger Unterstützung, Untersuchungen, Berichten und Empfehlungen“ gesprochen werden kann. Dennoch habe ich einige Hinweise in anderen internationalen Dokumenten des Europarats und der Vereinten Nationen gefunden. Auf der Grundlage dieser („Soft law“-) Dokumente habe ich eine Liste von Indikatoren für Unabhängigkeit entworfen.

Meine Hauptbeobachtung in dieser Untersuchung ist hierbei, dass es zum jetzigen Stadium der Umsetzung der Richtlinie für eine endgültige Schlussfolgerung zu dieser Frage wirklich noch zu früh ist. Einige der Gleichstellungsstellen existieren erst seit kurzer Zeit oder haben mit ihren Aktivitäten noch nicht begonnen. In den meisten Fällen liegen noch keine externen und internen Bewertungen ihrer Arbeit vor. Bei anderen gab es erst kürzlich einen Umgestaltungsprozess, nachdem sie mit (mitunter zusätzlichen) Zuständigkeiten der Antirassismus-Richtlinie beauftragt wurden. Dies bedeutet, dass eine endgültige Einschätzung der Situation in den Mitgliedstaaten schwierig ist. In Kapitel IV bin ich an verschiedenen Punkten zu der Schlussfolgerung gekommen, dass hier eine weitere Forschung notwendig ist. Die Liste von Indikatoren, die im Rahmen dieser Studie entwickelt wurde, kann als Instrument dienen, mit dem ein besseres und tieferes Verständnis dessen gewonnen werden kann, was notwendig ist, um tatsächlich unabhängige Gleichbehandlungsfachstellen einzurichten. Ich empfehle deshalb, dass die Europäische Kommission dieses Forschungsinstrument weiter entwickelt und als Grundlage für eine weitere ausführliche Untersuchung dieses Themas verwendet.

Anhand einer Liste mit Schwachpunkten, die bei dieser Untersuchung aufgezeigt wurden, könnte die Europäische Kommission außerdem die Mitgliedstaaten im Umsetzungsprozess unterstützen, indem sie allgemeine Leitlinien aufstellt für

die unabhängige Arbeit von Gleichbehandlungsstellen, die mit der Ausübung der Zuständigkeiten von Artikel 13 der Richtlinie beauftragt sind.

Arbeiten die Gleichbehandlungsstellen wirksam?

In Bezug auf das Thema Wirksamkeit ist es sogar noch schwieriger, rechtlich abschließend zu bewerten, ob die Mitgliedstaaten die Richtlinie einhalten. Abgesehen von dem sehr allgemeinen Ziel, einen Beitrag zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung zu leisten, gibt uns die Richtlinie keine ausführlichen Kriterien, welche Bedingungen erfüllt werden müssen, damit von (potenziell) wirksamen Stellen gesprochen werden kann. Hierbei konnte ich auch aus anderen internationalen Dokumenten nicht viel Orientierung finden. Ausgehend davon konnte ich auch nichts anderes schließen, außer dass noch weitere Forschungsarbeit notwendig ist. Was die tatsächliche Ausübung der drei wichtigsten Zuständigkeiten von Artikel 13 anbelangt, ist ein weiterer komplizierender Faktor die oben erwähnte Vielfalt von Interpretationen der Begriffe „Unterstützung“, „Untersuchungen“ und „Berichte und Empfehlungen“. Außerdem ist eine echte vergleichende Analyse der Situation von Gleichbehandlungsstellen nur dann möglich, wenn mehr Hintergrundinformationen darüber vorliegen, unter welchen rechtlichen, sozialen und politischen Umständen diese Stellen arbeiten müssen. Ein weiterer Grund, weshalb mit weitreichenden Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit von Gleichbehandlungsstellen behutsam vorgegangen muss, ist, dass viele Stellen erst zu kurze Zeit existieren, sodass noch kein wirklicher Überblick über die positiven und negativen Aspekte ihrer Arbeit möglich ist. Deshalb kam ich zu der Schlussfolgerung, dass zum Zeitpunkt unserer Untersuchung alle drei Hauptzuständigkeiten tatsächlich in gewissem Maße ausgeübt zu werden *scheinen*. Allerdings habe ich auch festgestellt, dass diese Funktionen vor allem im Bereich der Untersuchungen, Berichte und Empfehlungen noch wenig entwickelt sind.

Auch hier wäre es wiederum nützlich, wenn die EU-Kommission spezifischere Leitlinien entwickeln könnte. Diese Leitlinien sollten die Mindestgrenze von Finanzierung und personeller Ausstattung betreffen, über die die Gleichbehandlungsstellen verfügen sollten. Außerdem ist es wünschenswert, dass innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ein gemeinsames Format für die Bewertung der tatsächlichen Ausübung der Kernkompetenzen der Richtlinie vereinbart wird.

Zum Schluss

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie über den Stand der Umsetzung von Artikel 13 der Richtlinie zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung erscheinen unter Umständen sehr dürrig. Dies liegt insbesondere an einigen ernsthaften methodischen Hindernissen und vor allem daran, dass zum jetzigen Stand der Entwicklung der europäischen Antidiskriminierungsvorschriften keine klaren gesetzlichen Normen vorliegen, die klar vorgeben, wie bewertet werden kann, ob die Richtlinie richtig oder falsch umgesetzt wird.

Dies gilt vor allem für die Begriffe *Wirksamkeit* und *Unabhängigkeit*, aus denen sich nur langsam juristische Begriffe entwickeln, und die sicherlich rechtlich noch nicht ausreichend konkret sind, als dass eine juristische Bewertung – abgesehen von Extremfällen – möglich wäre. Ich konnte (a) eine Liste von Indikatoren ausarbeiten (auf der Grundlage einiger „Soft law“-Instrumente), die künftig als Grundlage für konkretere rechtliche Bewertungen dienen könnte, und (b) diese Indikatoren für Informationen anwenden, die wir von den Mitgliedstaaten erhalten haben. Ohne weitere Forschungsarbeiten verstehen sich daher sämtliche Schlussfolgerungen im Augenblick als vorläufig.

Die vorliegende Untersuchung ist jedoch immer noch hilfreich, weil sie anfängt, die weitere Aufgabe der Kommission zu klären, in der Annahme, dass die Kommission auch künftig die Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Gleichbehandlungsstellen in den Mitgliedstaaten überwachen will.

Die Ergebnisse unserer Studie verweisen insbesondere auf (a) den Bedarf an weiterer empirischer Forschung und (b) auf die Notwendigkeit zu klären, ob die Begriffe Unabhängigkeit und Wirksamkeit zu Gesetzesnormen werden sollen, und (c) wenn ja, was diese Gesetzesnormen dann zum Inhalt haben sollten.

Abschließend sollte diese Untersuchung dann als Studie zum Geltungsbereich für die weitere Arbeit, die die Europäische Kommission in diesem Bereich auszuführen erwägt, betrachtet werden.

Anhang

Übersicht über die Gleichbehandlungsstellen nach Artikel 13 in der Europäischen Union

Daphida | 1995

Teil 1: Die Existenz von Gleichbehandlungsstellen in den Mitgliedstaaten

Hier sind nur Informationen über Stellen enthalten, die offiziell von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt wurden. In einigen Ländern wird über einen Gesetzesentwurf über eine geplante Stelle noch verhandelt. Diese Stellen sind nicht enthalten, da noch nicht feststeht, ob und wann die Gesetze verabschiedet werden. Einige Länder haben überhaupt keine Gleichbehandlungsstelle.

Auf der Grundlage der Fragebögen

Land	Offizielle Bezeichnung und Website	Beginn (oder Anfang als ernannte Stelle)	Mehr als Rasse?	Werden die Gebiete so abgedeckt wie in der Richtlinie?	Jahresbudget	Herkunft des Budgets	Gesamtzahl der Mitarbeiter für die Gleichbehandlungsstelle
Österreich (1)	Gleichbehandlungsanwaltschaft/ Nationale Gleichbehandlungsstelle ⁽¹⁰²⁾ http://www.bmgf.gv.at/cms/site/themen.htm?channel=CH0210	1.3.2005	Ja	Nein, Beschäftigungsbe- dingungen von Beamten sind ausgenommen	Keine Informationen verfügbar	Das Budget eines Minis- teriums oder eines anderen Bereiches der Regierung	3,5 hauptamtliche Mitarbeiter
Österreich (2)	Gleichbehandlungskommission http://www.bmgf.gv.at/cms/site/themen.htm?channel=CH0210	1.4.2005	Ja	Nein, Beschäftigungsbe- dingungen von Beamten sind ausgenommen	Keine Informationen verfügbar	Das Budget eines Minis- teriums oder eines anderen Bereiches der Regierung	4 hauptamtliche Mitarbeiter. 31 nicht bezahlte Gremiumsmit- glieder (Anzahl der Hauptamt- lichen nicht festgelegt)

⁽¹⁰²⁾ Bestehend aus der Anwältin für die Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt; der Anwältin für die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung in der Arbeitswelt; der Anwältin für die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit in sonstigen Bereichen.

Land	Offizielle Bezeichnung und Website	Beginn (oder Anfang als ernannte Stelle)	Mehr als Rasse?	Werden die Gebiete so abgedeckt wie in der Richtlinie?	Jahresbudget	Herkunft des Budgets	Gesamtzahl der Mitarbeiter für die Gleichbehandlungsstelle
Österreich (3)	Landesgleichstellungsstellen für alle Bundesländer ⁽¹⁰³⁾ 1. Oberösterreich Antidiskriminierungsstelle http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/SID-3DCFCFC3-AD2F9040/ooe/hs.xsl/39240_DEU_HTML.htm 2. Kärnten Antidiskriminierungsstelle: http://www.ktn.gv.at/default.asp?Slid=205 3. Steiermark Gleichbehandlungsbeauftragte: http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/437133/DE/ 4. Niederösterreich Gleichbehandlungskommission und Antidiskriminierungsstelle http://www.noe.gv.at/SERVICE/LAD/LAD1/Gleichbehandlung/GleichbehandlungAntidiskriminierung.htm 5. Wien Beratungsstellen in Wien http://www.wien.gv.at/verwaltung/antidiskriminierung/adressen.html	Unterschiedliche Daten	Ja	Nein, Beschäftigungsbedingungen in der Privatwirtschaft und Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer-/Arbeitgeberorganisation und Berufsausbildung sind ausgeschlossen	Keine Informationen verfügbar	Die Budgets des Bundeslandes	Es liegen nicht zu allen Stellen der Bundesländer Informationen vor, aber das Personal hat üblicherweise Beamtenstatus und besteht aus ausgebildeten Juristen
Belgien	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme/Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Zentrum für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung http://www.antiracisme.be/	27.3.2003	Ja	Nein, Bildung ist ausgeschlossen. Breiter gefasst in einem anderen Sinne: Das Gesetz deckt alle Aktivitäten ab, die nicht „privatwirtschaftlich“, aber grundsätzlich offen für die Öffentlichkeit sind.	2004: 4 350 000 EUR 2005: 4 350 000 EUR 2006: 4 350 000 EUR	Nationale Lotterie, von Föderaler Regierung vertrieben	57 hauptamtliche Mitarbeiter. 21 nicht bezahlte Vollzeit-Vorsitzende(r) und Komitee-Mitglieder

⁽¹⁰³⁾ Nicht alle Bundesländer haben bereits solche Stellen eingerichtet.

Zypern	Αρχή κατά του Παταγιαού/ Antidiskriminierungsstelle Zypern ⁽¹⁰⁴⁾ http://www.ombudsman.gov.cy	1.5.2004	Ja	Ja	2004: 818 467,30 EUR 2005: 1 031 837,80 EUR 2006: 1 349 764,60 EUR	Jährlicher Staatshaus- halt. Die Euro- päische Kommission war 2005 eine Finanzie- rungsquelle.	41 hauptamt- liche Mitarbeiter
Tschechische Republik	Veřejný ochránce práv/Ombudsmann (Gesetzentwurf) http://www.ochrance.cz/	Noch nicht existent	—	—	—	—	—
Dänemark (1)	Institut for Menneskerettigheder (National afdeling)/ Institut für Menschenrechte (Nationale Abteilung) http://www.humanrights.dk/	1.1.2003	Ja	Ja + alle Themen im Zusammenhang mit Menschenrechten	2004: 653 333 EUR 2005: 653 333 EUR 2006: 653 333 EUR	Das Budget eines Minis- teriums oder eines anderen Bereiches der Regierung	4,5 hauptamt- liche Mitarbeiter; 8 ehrenamtliche Mitarbeiter
Dänemark (2)	Klagekomiteén for Etnisk Ligebehandling/ Beschwerdeausschuss für ethnische Gleichbehandlung ⁽¹⁰⁵⁾ http://www.klagekomite.dk/	1.7.2003	Nein	Ja	Wie Stelle 1	Das Budget eines Minis- teriums oder eines anderen Bereiches der Regierung	3,5 hauptamt- liche Mitarbeiter
Estland	Õiguskantsler/Justizkanzler http://www.oiguskantsler.ee/	1.1.2004	Ja	Ja + alle anderen Bereiche (mit einigen Ausnahmen wie z. B. Kirchen und Bezie- hungen innerhalb der Familie)	2004: 1 192 815 EUR 2005: 1 116 487 EUR 2006: 1 154 604 EUR	Jährlicher Staatshaus- halt; Auslandshilfe 2004	48 hauptamtliche Mitarbeiter

⁽¹⁰⁴⁾ Diese Gleichbehandlungsstelle gehört zum Büro des zyprischen Ombudsmannes; dieser wird auch als „Commissioner for Administration“ (griech.: Επιτροπός Διοίκησης) bezeichnet.

⁽¹⁰⁵⁾ Der Beschwerdeausschuss ist ein (unabhängiger) Teil des Instituts für Menschenrechte und besteht aus drei Rechtsexperten sowie weiteren Angestellten des Instituts.

Land	Offizielle Bezeichnung und Website	Beginn (oder Anfang als ernannte Stelle)	Mehr als Rasse?	Werden die Gebiete so abgedeckt wie in der Richtlinie?	Jahresbudget	Herkunft des Budgets	Gesamtzahl der Mitarbeiter für die Gleichbehandlungsstelle
Finnland (1)	Vähemmistövaltuutettu/ Ombudsmann für Minderheiten (für Finnland allgemein) http://www.vahemmistovaltuutettu.fi	1.9.2001	Nein	Nein, Beschäftigungsbedingungen von Beamten und Beschäftigungsbedingungen in der Privatwirtschaft sind ausgenommen	2004: 339 166 EUR 2005: 342 709 EUR 2006: noch nicht spezifiziert	Jährlicher Staatshaushalt	8 hauptamtliche Mitarbeiter
Finnland (2)	Diskriminierungsombudsmannen/ Diskriminierungsombudsmann (für die Åland-Inseln) Keine Website verfügbar	1.12.2005	Ja	Nein, Beschäftigungsbedingungen in der Privatwirtschaft und Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer-/Arbeitgeberorganisation sind ausgenommen	2004 und 2005: nicht relevant 2006: 66 000 EUR	Parlament der Åland-Inseln	0,6 entlohnte/r Ombudsmann/-frau
Frankreich	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)/Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichstellung http://www.halde.fr	4.3.2005	Ja	Ja, und alle sonstigen vom französischen Gesetz oder einem internationalen Abkommen, das die Französische Republik ratifiziert hat, abgedeckten Gründe	2004: nicht relevant 2005: 7,5 Mio. EUR 2006: 7 Mio. EUR	Budget des Sozialministeriums	53,5 hauptamtliche Mitarbeiter; 4 ehrenamtliche Mitarbeiter
Deutschland	Gesetzesentwurf wurde von der neuen Bundesregierung zurückgezogen	—	—	—	—	—	—
Griechenland (1)	Συνήγορος του Πολίτη/Ombudsmann http://www.synigoros.gr/	27.1.2005	Ja	Nein, ausgenommen sind: Beschäftigungsbedingungen in der Privatwirtschaft und Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer-/Arbeitgeberorganisation	2004: 5,8 Mio EUR 2005: 5,9 Mio EUR 2006: 7,4 Mio EUR	Jährlicher Staatshaushalt	178 hauptamtliche Mitarbeiter

Griechenland (2)	Επιτροπή 'Ισης Μεταχείρισης/ Gleichbehandlungskomitee Keine Website verfügbar	27.10.2005	Ja	Nein, ausgenommen sind: Beschäftigungsbedingungen von Beamten, Beschäftigungsbedingungen in der Privatwirtschaft, Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer-/Arbeitgeberorganisation Berufliche Bildung	Keine Schätzung (allg. Budget des Justizministeriums)	Das Budget eines Ministeriums oder eines anderen Bereiches der Regierung	1 hauptamtlicher Mitarbeiter
Griechenland (3)	Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας/Arbeitsbehörde http://www.ypakp.gr/index.cfm?Level1=2&Level2=9&Level3=1&Level4=0&Level5=0&Level6=0	27.1.2005	Ja	Nein, ausgenommen sind: Beschäftigungsbedingungen von Beamten, sonstige Bildung und soziale Absicherung und Gesundheitsfürsorge, Sozialleistungen, Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, einschl. Wohnraum	Keine Schätzung (allg. Budget des Justizministeriums)	Das Budget eines Ministeriums oder eines anderen Bereiches der Regierung	6 hauptamtliche Mitarbeiter
Ungarn	Egyenlő Bánásmód Hatóság/ Behörde für Gleichbehandlung http://www.obh.hu/index_en.htm	1.2.2005	Ja	Ja, Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Organisation ist jedoch verhandelbar.	2004: Behörde existierte noch nicht. 2005: 538 854 EUR 2006: 803 308 EUR	Jährlicher Staatshaushalt; das Budget eines Ministeriums oder eines anderen Bereiches der Regierung	19 hauptamtliche Mitarbeiter; 6 (teilweise) bezahlte Mitglieder des Gleichbehandlungs-Beirats

Land	Offizielle Bezeichnung und Website	Beginn (oder Anfang als ernannte Stelle)	Mehr als Rasse?	Werden die Gebiete so abgedeckt wie in der Richtlinie?	Jahresbudget	Herkunft des Budgets	Gesamtzahl der Mitarbeiter für die Gleichbehandlungsstelle
Irland (1)	Gleichstellungsbehörde http://www.equality.ie/	Oktober 1999	Ja	Ja, und diskriminierende Vereine	2004: 5 116 000 EUR 2005: 5 451 000 EUR 2006: 5 531 000 EUR	Jährlicher Staatshaushalt; das Budget eines Ministeriums oder eines anderen Bereiches der Regierung + Partnerschaften in der Organisation von Forschungsprojekten und Konferenzen	49 hauptamtliche Mitarbeiter
Irland (2)	Gleichstellungstribunal http://www.tribunal.ie/	Oktober 1999	Ja	Ja, und diskriminierende Vereine	2004: 2 055 000 EUR 2005: 1 970 000 EUR 2006: 2 046 000 EUR	Jährlicher Staatshaushalt; das Budget eines Ministeriums oder eines anderen Bereiches der Regierung	32 hauptamtliche Mitarbeiter
Italien	Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali – UNAR/ Nationales Büro gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse http://www.pariopportunita.gov.it/	16.11.2004	Nein	Ja, und andere Bereiche ohne Einschränkungen	2004: noch nicht tätig 2005: 2 035 357 EUR 2006: 2 Mio. EUR	Jährlicher Staatshaushalt	19 hauptamtliche Mitarbeiter

Lettland	Valsts Cilvēktiesību birojs/ Nationales Menschenrechtsbüro http://www.vcb.lv/	12.1.2006	Ja	Ja (und allgemeine Menschenrechtsver- letzungen in jedem anderen Bereich)	2004: 226 206 EUR 2005: 261 517 EUR 2006: 326 532 EUR, da- von 54 589 EUR für die Abteilung Diskriminierung	Jährlicher Staatshaus- halt + EU- Finanzierung (z. B. Equal- Projekt)	31 hauptamtliche Mitarbeiter, von denen 4 für die Abteilung Diskriminierung arbeiten, und 3-5 ehrenamt- liche Mitglieder
Litauen	Lygių galimybių kontrolerius/ Ombudsmann für Chancengleichheit http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3_viewer.ViewTheme? p_int_tv_id=8058p_kalb_id=1	1.1.2005	Ja	Nein, ausgenommen sind: Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer-Arbeit- geber-Organisation, berufliche Ausbildung, gesellschaftlicher Schutz einschl. soziale Absicherung, Gesund- heitsversorgung und Sozialleistungen	2004: 139 000 EUR 2005: 227 062 EUR 2006: 321 188 EUR	Jährlicher Staatshaus- halt	11 hauptamt- liche Mitarbeiter
Luxembourg	Centre pour l'égalité de traitement/ Zentrum für Gleichbehandlung (Gesetzentwurf)	—	—	—	—	—	—
Malta	—	—	—	—	—	—	—
Polen	Sekretariat des Generalbevollmächtigten der Regierung für die Gleichstellung von Frauen und Männern, Kanzlei des Premierministers (der Generalbevollmächtigte) http://www.rownystatus.gov.pl/	—	—	—	—	—	—
Portugal (1)	Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial/Kommission für Gleichstellung und gegen Rassendiskriminierung Keine Website verfügbar	12.5.2004	Ja	Ja	Kein spezifisches Budget, Kosten werden getragen vom Budget des Hochkommissa- riats	Das Budget eines Minis- teriums oder eines anderen Bereiches der Regierung + Subvention aus dem Sozialversiche- rungshaushalt	Keine Informati- onen verfügbar

Land	Offizielle Bezeichnung und Website	Beginn (oder Anfang als ernannte Stelle)	Mehr als Rasse?	Werden die Gebiete so abgedeckt wie in der Richtlinie?	Jahresbudget	Herkunft des Budgets	Gesamtzahl der Mitarbeiter für die Gleichbehandlungsstelle
Portugal (2)	Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas/ Hochkommissar für Einwanderung und ethnische Minderheiten http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=101	12.5.2004	Ja	Ja	Kein spezifisches Budget, Kosten werden getragen vom Budget des Hochkommissariats	Das Budget eines Ministeriums oder eines anderen Bereiches der Regierung + Subvention aus dem Sozialversicherungshaushalt	Keine Informationen verfügbar
Slowakei	Slovenské národné stredisko pre ľudské práva/ Slowakisches Nationales Zentrum für Menschenrechte http://www.snsnp.sk/rs/snsnp_rs.nsf/vdb_HomePage/homepage_5?OpenDocument	1.7.2004	Ja	Ja	2004: 229 085 EUR 2005: 483 918 EUR 2006: 401 579 EUR	Jährlicher Staatshaushalt; das Budget eines Ministeriums oder eines anderen Bereiches der Regierung + EU-Haushalt und Visegrad-Fonds	18 hauptamtliche Mitarbeiter; 0,9 unbezahlte Stelle; 1 Ad-hoc-Fahrer
Slowenien (1)	Zagovornica načela enakosti obravnavanja/ Anwalt für den Gleichstellungsgrundsatz http://www.uem.gov.si/	1.1.2005	Ja	Ja, und andere persönliche Umstände	2004 nicht relevant 2005: 370 768 EUR 2006: 417 866,4 EUR	Jährlicher Staatshaushalt	1 hauptamtlicher Vorsitzender/Direktor; 1 Anwalt für den Gleichstellungsgrundsatz; Unterstützung durch Beamte, aber unbekannt, wie viele hauptamtliche beteiligt sind

Slowenien (2)	Sveta Vlade Republike Slovenije za uresničevanje načela enakosti obravnavanja/Rat der Regierung für die Umsetzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung Keine Website verfügbar	10.5.2005	Ja	Ja, und andere persönliche Umstände	Keine Informationen verfügbar	Haushalt des Büros für Chancengleichheit	24 unbezahlte Vertreter von Ministerien und Regierungen, NRO und Experten-Institutionen
Spanien	Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico/Rat für die Förderung der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft Keine Website verfügbar	Erwartet für 2006	Nein	Ja	2006: 200 000 EUR	Jährlicher Staatshaushalt	Keine Informationen verfügbar
Schweden	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering/ Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung http://www.do.se/	1.7.2003	Ja	Ja	2004: 3 256 932 EUR 2005: 2 563 623 EUR 2006: 32 744 204 EUR	Jährlicher Staatshaushalt. Das Budget eines Ministeriums oder eines anderen Bereiches der Regierung	60 hauptamtliche Mitarbeiter
Niederlande	De Commissie Gelijke Behandeling/ Gleichbehandlungskommission http://www.cgb.nl/	1.4.2004 (tätig seit 1994)	Ja	Ja und Beratung über Bildungs- und Berufschancen	2004: 5 000 000 EUR 2005: 4 000 000 EUR 2006: 5 000 000 EUR	Das Budget eines Ministeriums oder eines anderen Bereiches der Regierung (Beitrag von 5 Ministerien)	45 hauptamtliche Mitarbeiter 1 ehrenamtlicher Mitarbeiter 1 hauptamtlicher Vorsitzender und 7 hauptamtliche Mitglieder der Kommission + 15 stellvertretende Kommitteemitglieder (Auslagen bezahlt)

Land	Offizielle Bezeichnung und Website	Beginn (oder Anfang als ernannte Stelle)	Mehr als Rasse?	Werden die Gebiete so abgedeckt wie in der Richtlinie?	Jahresbudget	Herkunft des Budgets	Gesamtzahl der Mitarbeiter für die Gleichbehandlungsstelle
Vereinigtes Königreich (1) ⁽¹⁰⁶⁾	Kommission zur Gleichstellung ethnischer Minderheiten (CRE) http://www.cre.gov.uk/	1976	Ja	Ja und Immigration, Strafverfolgung, Integrationspolitik, allgemeine Bildung, Verfassungsrecht und die Ausübung von öffentlichen Funktionen im Allgemeinen	2003/2004: 29 447 423,65 EUR 2004/2005: 26 161 639,63 EUR 2005/2006: endgültige Beträge müssen noch festgelegt werden	Haushalt des Ministeriums; teilweise Finanzierung aus verschiedenen alternativen Quellen	204 hauptamtliche Mitarbeiter
Vereinigtes Königreich (2)	Gleichstellungskommission für Nordirland (ECNI) http://www.equalityni.org/	Oktober 1999	Ja	Ja und Immigration, Strafverfolgung, Integrationspolitik, allgemeine Bildung, Verfassungsrecht und die Ausübung von öffentlichen Funktionen im Allgemeinen	2003/2004: 10 137 895,66 EUR 2004/05: 9 799 463,73 EUR 2005/06: endgültige Zahlen werden noch mitgeteilt	Haushalt des Ministeriums	123 hauptamtliche Mitarbeiter

⁽¹⁰⁶⁾ Das Gleichstellungsgesetz des **Vereinigten Königreichs** von 2006 führt die Kommission für Gleichbehandlung und Menschenrechte (CEHR) ein und legt ihren Zweck und Funktionen fest. Die CEHR soll die Arbeit der existierenden Gleichstellungsbehörden des Vereinigten Königreichs (Kommission für Chancengleichheit, EOC), Kommission für Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, CRE), und die Kommission für die Rechte von Menschen mit Behinderung, DRC) übernehmen. Sie wird ebenso zuständig sein für die Förderung von Gleichstellung und die Bekämpfung von gesetzswidriger Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung, Religion oder Weltanschauung und des Alters. Die CEHR wird außerdem zuständig sein für die Förderung der Menschenrechte. Es wird erwartet, dass die Kommission zum Oktober 2007 die Zuständigkeiten von EOC und DRC übernimmt, sowie deren Kompetenzen im Bereich sexuelle Orientierung, Alter und Diskriminierung aufgrund der Religion. Die Kommission wird spätestens zum 31. März 2009 die Kompetenzen der CRE übernehmen. Finanziert werden soll die CEHR, ähnlich wie die bestehenden Kommissionen, aus dem Haushalt des Ministeriums für Handel und Industrie. Die CEHR soll außerdem vergleichbare Befugnisse und Aufgaben haben in Bezug auf die Bekämpfung von Diskriminierung und die Förderung von Gleichstellung wie die bestehenden Kommissionen. Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat darauf hingewiesen, dass der Haushalt der Kommission bei rund 70 Mio. UKL (101 145 471 EUR) liegen wird. Wie viele Mitarbeiter dort beschäftigt sein werden, steht derzeit noch nicht fest.

Teil 2: Reichweite und Mandat von Gleichbehandlungsstellen in den Mitgliedstaaten

Hier sind nur Informationen über Stellen enthalten, die offiziell von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt wurden. In einigen Ländern wird über einen Gesetzesentwurf über eine geplante Stelle noch verhandelt. Diese Stellen sind nicht enthalten, da noch nicht feststeht, ob und wann die Gesetze verabschiedet werden. Einige Länder haben überhaupt keine Gleichbehandlungsstelle.

Auf der Grundlage der Fragebögen

Land	Mandat zur Unterstützung von Opfern	Mandat zur Durchführung von Untersuchungen	Mandat zum Verfassen von Berichten und Veröffentlichungen von Empfehlungen	Mandat zum Anhören und Untersuchen von Beschwerden	Befugnis, rechtsverbindliche Urteile zu fällen	Befugnis, Sanktionen zu verhängen	Möglichkeit zu vermitteln	Sonstige Befugnisse
Österreich (1)	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein (keine offizielle Aufgabe, aber möglich)	Nein
Österreich (2)	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein (keine offizielle Aufgabe, aber möglich)	Nein
Österreich (3)	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein (keine offizielle Aufgabe, aber möglich)	In einigen Fällen kann die Landesstelle Empfehlungen für Gesetzesvorschläge aussprechen.
Belgien	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Nicht relevant	Nicht relevant	Schreiben von Empfehlungen an Behörden, wie z. B. Empfehlungen über das Mainstreaming von Gleichstellung von ethnischen Minderheiten

Land	Mandat zur Unterstützung von Opfern	Mandat zur Durchführung von Untersuchungen	Mandat zum Verfassen von Berichten und Veröffentlichungen von Empfehlungen	Mandat zum Anhören und Untersuchen von Beschwerden	Befugnis, rechtsverbindliche Urteile zu fällen	Befugnis, Sanktionen zu verhängen	Möglichkeit zu vermitteln	Sonstige Befugnisse
Zypern	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Veröffentlichung von Statistiken und Erstellung von Verhaltenskodizes für Personen im privaten und öffentlichen Sektor, durch die diese verpflichtet werden, praktische Maßnahmen zu ergreifen, um Chancengleichheit herzustellen
Tschechische Republik	—	—	—	—	—	—	—	—
Dänemark (1)	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Nicht relevant	Nicht relevant	Nein
Dänemark (2)	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein
Estland	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja, aber nur bei Diskriminierung durch Privatpersonen	Ja	Ja, aber nur bei Diskriminierung durch Privatpersonen	Schlägt dem Parlament vor, Abgeordnete, den Präsidenten, ein Regierungsmitglied oder den (vorsitzenden) Richter des Obersten Gerichtshofs anzuklagen
Finnland (1)	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Nicht relevant	Ja	Förderung der guten Beziehungen zwischen verschiedenen ethnischen Gemeinschaften in der Gesellschaft und Überwachung und Förderung des Status und Rechts von Ausländern und ethnischen Minderheiten

Finnland (2)	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Nicht relevant	Nicht relevant	Nicht relevant	Überwachung der (Vertrags-) Bedingungen von Beamten, Dialog mit den NRO und Weitergabe von Informationen über Antidiskriminierungsvorschriften
Frankreich	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Ja	Ja	Darlegung vor zivilen, Straf- und Verwaltungsgesetzen; Beitrag zur Vorbereitung und Definition der Position Frankreichs in internationalen Verhandlungen im Zusammenhang mit Diskriminierung
Deutschland	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Griechenland (1)	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Ja	Ja	Nein
Griechenland (2)	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Ja	Ja	Stellungnahmen zu Auslegungsfragen bei Gleichbehandlungsvorschriften
Griechenland (3)	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Ja	Ja	Nein
Ungarn	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Auftreten als gesetzlicher Vertreter der verletzten Partei vor Gerichten und anderen Behörden; Vorlage einer so genannten „actio popularis“
Irland (1)	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Nicht relevant	Nicht relevant	Nicht relevant	Durchführung von Untersuchungen und Gleichstellungsbewertungen
Irland (2)	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Keine Informationen verfügbar
Italien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Ja	Ja	Förderung von spezifischen Maßnahmen wie z. B. positive Aktionen zur Beseitigung oder zum Ausgleich von Nachteilen im Zusammenhang mit der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit

Land	Mandat zur Unterstützung von Opfern	Mandat zur Durchführung von Untersuchungen	Mandat zum Verfassen von Berichten und Veröffentlichungen von Empfehlungen	Mandat zum Anhören und Untersuchen von Beschwerden	Befugnis, rechtsverbindliche Urteile zu fällen	Befugnis, Sanktionen zu verhängen	Möglichkeit zu vermitteln	Sonstige Befugnisse
Lettland	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Ja	Erstellung von Programmen zur Förderung der Beobachtung von Menschenrechten sowie im Menschenrechtsbereich die Koordination der Durchführung von Programmen anderer staatlicher oder kommunaler Einrichtungen oder Arbeitsgruppen
Litauen	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Luxembourg	—	—	—	—	—	—	—	—
Malta	—	—	—	—	—	—	—	—
Polen	—	—	—	—	—	—	—	—
Portugal (1)	Nein	Ja	Ja	Ja, aber nur Befugnis zur Anhörung, nicht zur Untersuchung	Nein	Nicht relevant	Ja	Nein
Portugal (2)	Ja	Ja	Ja	Ja, aber nur Befugnis zur Anhörung, nicht zur Untersuchung	Ja	Ja	Ja	Nein
Slowakei	Ja	Ja	Ja	Ja, aber nur Befugnis zur Anhörung, nicht zur Untersuchung	Nein	Nicht relevant	Ja	Entwicklung von Bildungsaktivitäten, Teilnahme an öffentlichen Informationskampagnen zur Förderung von mehr Toleranz in der Gesellschaft; Vorbereitung von Stellungnahmen durch Experten auf Antrag von natürlichen oder juristischen Personen oder auf eigene Initiative

Slowenien (1)	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein, nicht offiziell. Auf der Website heißt es jedoch, eine „ruhige“ Resolution sei möglich.	Nein
Slowenien (2)	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nicht relevant	Gewährleistung der Umsetzung der Bestimmungen des Gleichbehandlungsgesetzes (*); Überwachung, Feststellung und Beurteilung der Position einzelner Gruppen innerhalb der Gesellschaft im Hinblick auf die Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, Einreichung von Vorschlägen, Initiativen und Empfehlungen für die Annahme von für die Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes notwendigen Richtlinien und Maßnahmen; Einreichung von Vorschlägen für die Förderung von Bildung, Sensibilisierung und Forschung (*) In Artikel 3 der Regierungsverordnung zur Gründung der Gleichbehandlungsstelle heißt es, dass die Stelle auch mit der Arbeit des Anwalts für den Gleichstellungsgrundsatz vertraut sein muss (durch dessen Jahresbericht).
Spanien	Ja	Ja	Ja	Nein (Anhörung von Beschwerden, keine Untersuchung)	Nein	Nicht relevant	Nicht relevant	Nicht relevant	Nicht relevant	Förderung von Maßnahmen für die Gleichbehandlung in Tarifvereinbarungen
Schweden	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Zusammenarbeit mit einem NRO-Netz, mit dem auch der Ombudsmann einen „Aktionsplan zur Bekämpfung von Diskriminierung“ erstellt

Land	Mandat zur Unterstützung von Opfern	Mandat zur Durchführung von Untersuchungen	Mandat zum Verfassen von Berichten und Veröffentlichungen von Empfehlungen	Mandat zum Anhören und Untersuchen von Beschwerden	Befugnis, rechtsverbindliche Urteile zu fällen	Befugnis, Sanktionen zu verhängen	Möglichkeit zu vermitteln	Sonstige Befugnisse
Niederlande	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Ja	(Inoffiziell) Informieren der Öffentlichkeit, Informationen über Einzelheiten der verschiedenen Gleichbehandlungsvorschriften für Institutionen und Unternehmen, Beratung der Regierung in neuen Politiken oder Vorschriften und Beratung von Unternehmen über ihre Politiken
Vereinigtes Königreich (1)	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Ja	Vorbereitung von Verhaltenskodizes; Einleiten von rechtlichen Maßnahmen gegen Diskriminierung in der Werbung und gegen Anweisungen zu diskriminierendem Handeln; Unterstützung von Behörden bei der Erfüllung ihrer positiven Verpflichtungen, gesetzeswidrige Diskriminierung zu beseitigen und Chancengleichheit zu fördern; Einleitung von formalen Untersuchungen, wie öffentliche Behörden diese Verpflichtungen einhalten; Maßnahmen zur Förderung guter Beziehungen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen; Möglichkeit der finanziellen Unterstützung anderer Stellen bei der Förderung guter Beziehungen
Vereinigtes Königreich (2)	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nicht relevant	Ja	Wie Stelle 1; zusätzlich Billigung der Gleichstellungsprogramme von Behörden, mit denen diese die positive Verpflichtung zur Förderung von Chancengleichheit umsetzen

Bibliographie

Gerben | 1993

Bibliographie

Asscher-Vonk, I. P., und C. A. Groenendijk (Hrsg.), *Gelijke behandeling: regels en recht*, Den Haag, Sdu uitgevers, 1999.

Commissie Gelijke Behandeling (Niederländische Gleichbehandlungskommission), *Gelijke Behandeling in Beweging: Evaluatie van vijf jaar Algemene Wet Gelijke Behandeling 1994-1999*, Utrecht, 2000.

Commissie Gelijke Behandeling (Niederländische Gleichbehandlungskommission), *Het verschil gemaakt: Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht, 2006.

Holtmaat, Rikki, und Christa Tobler, „CEDAW and the EU's Policy in the Field of Combating Gender Discrimination“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2005, Bd. 12, Nr. 4, S. 399-425.

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 2 der ECRI: Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene*, verabschiedet von der ECRI am 13. Juni 1997, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/3-general_themes/1-policy_recommendations/recommendation_n2/recommandation%20n_2%20allemand%20cri97-36.pdf

McCrudden, Christopher, „The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to Combating Discrimination and Promoting Equality“, in Philip Alston und Olivier de Schutter (Hrsg.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU: The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Oxford, Hart publishing, 2005, S. 130-157.

McCrudden, Christopher, Robert Ford und Anthony Heath, „Legal Regulation of Affirmative Action in Northern Ireland: An Empirical Assessment“, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Bd. 24, Nr. 3, 2004, S. 363-415.

McCrudden, Christopher, „The Commission for Racial Equality: Formal Investigations in the Shadow of Judicial Review“, in R. Baldwin und C. McCrudden, *Regulation and Public Law*, London, Weidenfeld and Nicholson, 1987, S. 222-266.

McCrudden, Christopher, „National Remedies for Racial Discrimination in European and International Law“, in S. Fredman (Hrsg.), *Discrimination and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

McCrudden, C., D. J. Smith, C. Brown, mit J. Knox, *Racial Justice at Work: The Enforcement of the Race Relations Act 1976 in Employment*, London, Policy Studies Institute, 1991.

Netzwerk der Kommission von Rechtssachverständigen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen, *Report on Gender Equality Bodies*, Oktober 2004, verfügbar unter http://www.bifrost.is/kennarar/Files/Skra_0007969.doc.

Niessen, Jan, und Isabelle Chopin (Hrsg.), *The Development of Legal Instruments to Combat Racism in a Diverse Europe*, Leiden, Brill Academic Publishers, 2004.

Niessen, Jan, und Janet Cormack, „National specialised equality bodies in the wake of the EC antidiscrimination Directives“, in Janet Cormack (Hrsg.), *Considerations for establishing single equality bodies and integrated equality legislation*, 2004.

Niessen, Jan, und Janet Cormack, „Die Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen“, *Europäische Zeitschrift zum Antidiskriminierungsrecht* 2005, S. 23-32, im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/lawrev1_de.pdf.

PLS Rambøll Management A/S, *Spezialisierte Stellen zur Förderung der Gleichstellung und/oder zur Bekämpfung von Diskriminierungen, Zusammenfassung des Berichts*, Mai 2002, im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/arcg/equalitybodies_final_de.pdf.

Resolution 48/134 der UNO-Generalversammlung vom 20. Dezember 1993, *Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte*, Distr.GENERAL A/RES/48/134 4 March 1994, im Internet: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.48.134.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.134.En?Opendocument).

Resolution 2002/83 der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, *Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte*, 26. April 2002, im Internet: http://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/020918_un_48_134.pdf.

Zwamborn, Marcel, *Equal Treatment Commission of the Netherlands*, ENAR-Konferenz, Berlin, 30. Januar 2003, im Internet: [http://www.enar-eu.org/en/events/racedirective/Specialised %20bodies_Marcel %20Zwamborn_EN.pdf](http://www.enar-eu.org/en/events/racedirective/Specialised%20bodies_Marcel%20Zwamborn_EN.pdf).

Europäische Kommission

Katalysatoren für den Wandel? — Gleichbehandlungsstellen gemäß Richtlinie 2000/43/EG

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2007 – 86 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 92-79-03110-4

WIE KANN ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN ERHALTEN?

Alle kostenpflichtigen Veröffentlichungen des Amtes für Veröffentlichungen sind über den EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu/> erhältlich, bei dem Sie über eine Verkaufsstelle Ihrer Wahl bestellen können.

Das Verzeichnis unseres weltweiten Verkaufstellennetzes können Sie per Fax anfordern: (352) 29 29-42758.



Amt für Veröffentlichungen

Publications.europa.eu

ISBN 92-79-03110-4



9 789279 031106