

Auf der Suche nach Effektivität: Rechtsbehelfe und Sanktionen in Diskriminierungsfällen

*ERA-Seminar
„Anwendung des EU-
Antidiskriminierungsrechts“*

10. Mai 2019

Mirosław Wróblewski

Rechtsanwalt, Direktor im Büro des Menschenrechtskommissars



This training session is funded under the 'Rights, Equality and Citizenship Programme 2014-2020' of the European Commission.

Gliederung

- Einführung
- effektiver Rechtsschutz im EU-Recht
- Rechtsnatur und Zweck von Sanktionen und Rechtsbehelfen
- Sanktionen im EU-Antidiskriminierungsrecht
- Rechtsbehelfe im EU-Antidiskriminierungsrecht

Effektiver Rechtsschutz im EU-Recht

- Artikel 19 Abs. 1 AEUV
- Artikel 2 und 4 Absatz 3 EUV
- Artikel 47 der EU-Charta der Grundrechte

Dynamische Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung in polnischen Fällen:

- Rechtssache C-216/18 PPU Minister für Justiz und Gleichstellung v LM (Urteil der Großen Kammer: 25.07.2018)
- Rechtssache C-619/18 Kommission gegen Polen – Beschluss zum vorläufigen Rechtsschutz vom 17.12.2018



This training session is funded under the 'Rights, Equality and Citizenship Programme 2014-2020' of the European Commission.

Effektiver Rechtsschutz im EU-Recht

Jedenfalls:

- Hindernisse für den Zugang zur Justiz (FRA-Berichte und Handbuch)
- Wirksamkeit der je nach MS verschiedenen Sanktionen und Rechtsbehelfe
- spezifische Hindernisse beim Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen
- außergerichtliche Verfahren: **unabhängige Antidiskriminierungsstellen + EQUINET**

Effektiver Rechtsschutz im EU-Recht

MIT DER FÖRDERUNG DER GLEICHBEHANDLUNG BEFASSTE STELLEN

Artikel 13 Richtlinie 2000/43/EG (ähnlich: 2004/113/EG - Art. 12, 2006/54/EG - Art. 20):

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.

Effektive Pflichten der Mitgliedstaaten in Bezug auf Anti-Diskriminierung

I. Antidiskriminierungsschutz - SANKTIONEN

- Strafcharakter

II. Hilfe für die Opfer bereitstellen - ABHILFE

- Entschädigungscharakter (Kompensation, Wiedergutmachung)

Vergleichbare Ansprüche (national und EU) **müssen gleichermaßen geschützt werden; Prüfung auf Wirksamkeit und Gleichwertigkeit**

Sanktionsidee

Es gibt keine Rechtsordnung, die ausschließlich auf der moralischen Macht von Normen beruht. Es muss Sanktionen und Rechtsbehelfe geben, um das Recht durchzusetzen.

Auch wenn Antidiskriminierungsgesetze eine starke moralische Ausstrahlungswirkung haben (Würde!), muss es Sanktionen geben. Durch diese wird rechtmäßiges Handeln attraktiver als die Rechtsverletzung/Diskriminierung.

Allgemeiner Zweck von Sanktionen und Rechtsbehelfen im EU-Recht

- **Effet utile des EU-Rechts durchsetzen** (Kommission/Griechenland, Rs. C-66/68, S. 23 "Artikel 5 verpflichtet die Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Anwendung und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten").
- **Kohärenz des EU-Rechts sicherstellen**
- **Schutz der EU-Grundrechte**

Sanktionen und Rechtsbehelfe können als Instrumente zur Umsetzung des EU-Rechts angesehen werden.

Sanktionen im EU-Recht

Sanktion im formellen Sinne - eine von einer Rechtsnorm vorgesehene Möglichkeit, dass der Adressat dieser Rechtsnorm bestraft wird, wenn er gegen entgegen des normativ erwünschten Verhaltens handelt; der Staat stellt deren Anwendung sicher

Sanktion im materiellen Sinne - ist die tatsächliche Bestrafung, die vom Staat durch die Anwendung einer Sanktionsnorm vorgenommen wird.

Sanktionen im EU-Recht - Funktionen

Repressionsfunktion - zielt darauf ab, diejenigen zu bestrafen, der gegen eine Rechtsnorm verstößt, als Vergeltung für die Nichtbeachtung dieser Norm

Präventivfunktion (motivierend) - Sanktion als Anreiz hat dadurch einen Einfluss auf das Verhalten des Adressaten, dass sie ihn dazu bringt, normkonform zu handeln und ihn von der Normverletzung abhält (negative und positive Prävention).

Entschädigungsfunktion - Sanktion stellt die Einhaltung von Rechtsnormen sicher; der Adressat der Norm beachtet diese nicht freiwillig, daher wird der Staat ihre Einhaltung durchsetzen oder ihn zur Entschädigung zwingen (ex-ante Entschädigung).

Bibliographie

ein Buch statt vieler Bücher

K. Wladasch, The sanctions regime in discrimination cases and its effects, An Equinet Paper, December 2015

http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/sanctions_regime_discrimination_-_final_for_web.pdf

Sanktionen im EU-Antidiskriminierungsrecht

Sanktionen müssen bestimmte Kriterien erfüllen:

- die in der EuGH-Rechtsprechung herausgearbeitet wurden
 - die in der EU-Gesetzgebung kodifiziert sind:
- Artikel 15 der Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG
- Artikel 17 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG
- Artikel 25 der Gleichbehandlungsrichtlinie 2006/54/EG (Neufassung)
- Artikel 14 der Güter-/Dienstleistungsrichtlinie 2004/113/EG

Sanktionen im EU- Antidiskriminierungsrecht

Sanktionen müssen sein:

- **WIRKSAM** und
- **ABSCHRECKEND** und
- **VERHÄLTNISMÄßIG**

(Kommission gegen Griechenland, Rechtssache C-66/68; von Colson und Kamann, C-14/83)

WIRKSAME SANKTIONEN

- Sanktionen dürfen nicht rein symbolischer Natur sein (ACCEPT, C-81/12).
- Die Gesetzgebung sollte keine Obergrenzen festlegen (Marshall, C-271/91)
- Sanktionen können selbst dann verhängt werden, wenn keine Einzelperson diskriminiert wird (Feryn, C-54/07).

ABSCHRECKENDE SANKTIONEN

- Rechtssache von Colson und Kamann (C-14/83)
- Sanktionen müssen eine wirklich abschreckende Wirkung haben (Decker, C-177/88).
- Sanktionen dürfen Strafschadensersatz (punitive damages) über den Ausgleich des erlittenen Schaden hinaus auferlegen (María Auxiliadora Arjona Camacho gegen Securitas Seguridad España, SA; C-407/14).
- Die Schwere der Sanktionen muss zur Schwere der Verstöße, für die sie verhängt werden, in einem angemessenen Verhältnis stehen (ACCEPT, Rechtssache C-81/12).

ANGEMESSENE SANKTIONEN

- Rechtssache von Colson und Kamann (C-14/83):
- Notwendigkeit, den Gesetzesverstoß, seine Eigenheiten, seine Schwere und Folgen mit der Höhe und Art der Sanktion ins Gleichgewicht zu bringen
- Sanktion ist verhältnismäßig, wenn sie einen optimalen Schutz der gesetzlich anerkannten Werte gewährleistet und keine unnötige Belastung verursacht
- Eine Sanktion zum Schutz öffentlicher und privater Interessen darf andere private Interessen nicht überlagern
- Sanktion muss hinsichtlich ihrer Art der jeweiligen Situation angepasst sein (Firma Feryn, C-54/07)

Sanktionen im EU-Antidiskriminierungsrecht

Sanktionen müssen sein:

- WIRKSAM und
- ABSCHRECKEND und
- VERHÄLTNISMÄßIG

und auch:

- Im richtigen Verhältnis
 - gleichwertig
 - zugänglich

Art der Sanktionen

- Bußgeld
- Öffentlichkeitswirksame Feststellung einer Diskriminierung durch ein Gericht oder eine zuständige Behörde
- Unterlassungsverfügung
- Gewährung von Schadensersatz für die klagende Person (Firma Feryn, C-54/07)

Welche Arten von Sanktionen sind am effektivsten?

K. Wladasch, Equinet 2015

Verschiedene Perspektiven:

Opferperspektive

Die Perspektive von NGOs und Gleichstellungsstellen

Rechtsbehelfe im EU-Antidiskriminierungsrecht

EU-Grundrechtecharta

Artikel 47:

Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Rechtsbehelfe im EU- Antidiskriminierungsrecht

Artikel 17 Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie
2000/78/EG

Artikel 15 Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG

Artikel 14 Güter-/Dienstleistungsrichtlinie
2004/113/EG

Artikel 25 der neugefassten Richtlinie
2006/54/EG

Verpflichtung der MS ein wirksames
Rechtsbehelfssystem einzurichten

Rechtsbehelfe im EU- Antidiskriminierungsrecht

Abhilfemaßnahmen und Durchsetzung des
verletzten Rechts

- Durch Richterrecht entwickelte Rechtsbehelfe
- *effet utile* (Frankovich und Bonifaci C-6/90 und C-9/90)
- Äquivalenzprüfung
- Durchsetzung des EU-Rechts

Nationaler Rechtsrahmen

- Ersatz für materielle und immaterielle Schäden
- Sanktionen (z.B. Geldbußen)
- Überzeugungsmaßnahmen (z.B. Empfehlungen)
- Wiederherstellung der vor der Diskriminierung bestehenden Situation
- Veröffentlichung einer Entscheidung oder eines Urteils bezüglich einer diskriminierenden Maßnahme

MS sind verpflichtet sicherzustellen, dass das Opfer Schadenersatz oder Entschädigung erhält

Artikel 18 der neugefassten Richtlinie 2006/54/EG

(auch Art. 9 2004/113/EG, Art. 15 2000/43)

Schadenersatz oder Entschädigung

Die Mitgliedstaaten treffen im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnungen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der **einer Person durch eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts entstandene Schaden**—je nach den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten—tatsächlich und **wirksam** ausgeglichen oder ersetzt wird, wobei dies auf eine abschreckende und dem erlittenen Schaden angemessene Art und Weise geschehen muss. Dabei darf ein solcher Ausgleich oder eine solche Entschädigung **nur in den Fällen durch eine im Voraus festgelegte Höchstgrenze begrenzt werden**, in denen der Arbeitgeber nachweisen kann, dass der einem Bewerber durch die Diskriminierung im Sinne dieser Richtlinie entstandene Schaden allein darin besteht, dass die Berücksichtigung seiner Bewerbung verweigert wurde.

Wie kann der Schadensersatz berechnet werden?

Zu berücksichtigende Faktoren:

- den Status des Täters (privat/öffentlich, natürlich/juristisch)
 - Schwere und Häufigkeit der diskriminierenden Handlungen
 - finanzielle Situation des Täters
 - Umfang der Diskriminierung (Mehrfachdiskriminierung)
- **VERGLEICHE - Artikel 83 Abs. 2 DSGVO**

Artikel 83 Abs. 2 DSGVO - Berechnung von Geldbußen

Bei der Entscheidung über die Verhängung einer Geldbuße und über deren Betrag wird in jedem Einzelfall Folgendes gebührend berücksichtigt:

- (a) Art, Schwere und Dauer des Verstoßes unter Berücksichtigung der Art, des Umfangs oder des Zwecks der betreffenden Verarbeitung sowie der Zahl der von der Verarbeitung betroffenen Personen und des Ausmaßes des von ihnen erlittenen Schadens;
- (b) Vorsätzlichkeit oder Fahrlässigkeit des Verstoßes;
- (c) jegliche von dem Verantwortlichen oder dem Auftragsverarbeiter getroffenen Maßnahmen zur Minderung des den betroffenen Personen entstandenen Schadens;
- (d) Grad der Verantwortung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters unter Berücksichtigung der von ihnen gemäß den Artikeln 25 und 32 getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen;
- (e) etwaige einschlägige frühere Verstöße des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters;
- (f) den Grad der Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde, um den Verstoß zu beheben und die möglichen negativen Auswirkungen des Verstoßes abzumildern;
- (k) jegliche anderen erschwerenden oder mildernden Umstände im jeweiligen Fall, wie unmittelbar oder mittelbar durch den Verstoß erlangte finanzielle Vorteile oder vermiedene Verluste.

Artikel 83 Abs. 5 DSGVO - Höhe der Bußgelder

Bei Verstößen gegen die folgenden Bestimmungen werden im Einklang mit Absatz 2 **Geldbußen von bis zu 20 000 000 EUR oder im Fall eines Unternehmens von bis zu 4 % seines gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahrs** verhängt (...)

Artikel 84 Sanktionen, Absatz 1. Die Mitgliedstaaten legen die Vorschriften über andere Sanktionen für Verstöße gegen diese Verordnung – insbesondere für Verstöße, die keiner Geldbuße gemäß Artikel 83 unterliegen – fest und treffen alle zu deren Anwendung erforderlichen Maßnahmen. ²Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Wie kann der Schadensersatz berechnet werden?

Klaus M. Alenfelder, *Damages in discrimination cases*,
„ERA FORUM“ 2012

https://profdralenfelder.weebly.com/uploads/6/0/5/3/6053312/2012_-_alenfelder_-_damages_in_discrimination_cases_-_springer.pdf

Wie kann der Schadensersatz berechnet werden? Polnisches Beispiel

- **Urteil des Amtsgerichts Warschau**, 27.11.2012, VI Pa 56/12
- Welche Art von Werten wurde verletzt
- Intensität der diskriminierenden Handlungen
- Haltung des Arbeitgebers gegenüber Diskriminierungen
- Schwere des Schadens, auf präventive Wirkung abzielend
- Verhältnismäßigkeit und der zu bezahlende Betrag unter Berücksichtigung der finanziellen Situation eines Arbeitgebers
- Volle Entschädigung für alle materiellen und immateriellen Schäden für das Diskriminierungsopfer
- Notwendigkeit, diskriminierende Handlungen zu stigmatisieren
- Anreiz, Anti-Diskriminierungsstrategien anzuwenden

Vielen Dank!

Mirostaw Wróblewski

Mail: mirekwroblewski@tlen.pl

@MiroWroblewski