

Rechtsbehelfe und Sanktionen in Diskriminierungsfällen (RI 2000/43/EG und 2000/78/EG)

Europäische Rechtsakademie, Trier, 29. September 2014



Building Competence. Crossing Borders.

Kurt Pärli

Rechtsbehelfe und Sanktionen in Diskriminierungsfällen

Inhaltsübersicht

- I) Einleitung
- II) Primärrechtliche Verankerung des Rechts auf Rechtsschutz
- III) Recht auf Rechtsschutz im System der EMRK
- IV) Systematische Analyse RI 2000/78/EG und 2000/43/EG (einschliesslich RI 2006/54/EG)
- V) Fokus «Rechtsschutz»
- VI) Fokus «wirksame, verhältnismässige und abschreckende Sanktionen»
- VII) Zusammenfassende Bilanz
- VIII) Hinweise auf weiterführende Literatur

I) Einleitung

- Recht auf Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung ist anerkannt (EU, Europarat, UN-Menschenrechtspakte, ILO-Konventionen)
- Aber: Diskrepanz zwischen «Recht haben» und «Recht bekommen»
 - Studien «Access to justice» (EU-Kommission, 2009) und «Zugang zur Justiz», Grundrechteagentur, 2013)
- Rechtsdurchsetzung, abhängig von
 - Ausgestaltung der Verfahren (Rechtsbehelfe)
 - Wirksame Sanktionen gegen diskriminierende Praktiken (Sanktionen)

Ergebnisse der vergleichenden Studie (EU) «access to justice» (2011)

- Effektiver Zugang zum Recht ist essentiell für den Diskriminierungsschutz
- Aussergerichtliche Verfahren (Mediation, Schlichtung) sind wichtig, können aber gerichtliche Verfahren nicht wirksam ersetzen
- Zugangshürden
 - Verfahrensdauer, Prozesskosten
 - Beweislast (Beweislastumkehr ist nicht in allen Staaten wirksam umgesetzt)
- Sanktionen
 - Vielzahl von Möglichkeiten in den verschiedenen Mitgliedstaaten (zivil-, verwaltungs- und strafrechtlich)
 - Einschätzung der befragten Experten/innen: Sanktionen sind zu wenig wirksam (u.a. wegen zu geringer und somit nicht abschreckender Sanktionen)

- Hürden bei den Diskriminierungsverfahren (u.a.)
 - Fehlende Zugänglichkeit relevanter Informationen
 - Begrenzte Klagebefugnisse
 - Fehlende Waffengleichheit
 - Nicht (richtig) umgesetzte Beweislastumkehr
 - Zu langwierige Verfahren, Fehlen adäquater Sanktionen
- Positive Faktoren (u.a.)
 - Erweiterte Klagebefugnisse (z.B. für kollektiven Rechtsschutz)
 - Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen
 - Sanktionsbefugnisse für Gleichbehandlungsstellen
 - Verbindlichkeit der Entscheide von gerichtsähnlichen Gleichbehandlungsstellen

Ausgangslage:

- RI 2000/78/EG und 2000/43/EG haben zum Ziel, Rechte zu verleihen
- Adressaten sind die Mitgliedstaaten (Umsetzungspflicht, dazu gehört auch die Ermöglichung der Rechtsdurchsetzung)
- Pflicht der Mitgliedstaaten (MS), ein System mit Rechtsbehelfen einzurichten, Art. 288 AEUV, Pflicht zur Richtlinienumsetzung, siehe auch Art. 4 Abs. 3 EUV, Pflicht der MS, die Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen und Handlungen der Organe ergeben, zu erfüllen

Grundrechtliche Verankerung

- Art. 47 Charta der Grundrechte, Recht auf Rechtsschutz, Art. 13 EMRK nachgebildet
- Bedeutung für Gleichbehandlungsfälle? Siehe EuGH Rs C-243/2009, Fuss I (Arbeitszeitrichtlinie, Versetzung in den Innendienst statt richtlinienkonforme Arbeitszeit im Aussendienst verletzt das Recht auf Rechtsschutz)

III) Recht auf Rechtsschutz Grunderchtecharta und der EMRK

Art. 47 Charta der Grundrechte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht

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

(...)

(...)

Art. 13 EMRK Recht auf wirksame Beschwerde

Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.

III) Recht auf Rechtsschutz im System der EMRK

Zwei Dimensionen

- Art. 1 EMRK verpflichtet die Mitgliedstaaten allgemein zu einem effektiven Schutz der EMRK – Rechte, das bedingt auch wirksamen Rechtsschutz, die Staaten haben umfangreiche Schutzpflichten zu Verwirklichung der EMRK-Rechte
- Art.13 EMRK garantiert konkret das Recht auf Beschwerde

Bedeutung in Diskriminierungsfällen:

- EGMR vom 30.07.2009, Appl. No 67336/01, Danilenkov
 - Wegen gewerkschaftlicher Aktivität entlassene Arbeitnehmer, keine Diskriminierungsklage gegen die Unternehmung möglich
 - Strafrechtlicher Diskriminierungsschutz genügt nicht (Verschulden muss nachgewiesen werden), Russland hat seine Schutzpflicht verletzt
- EGMR vom 19.02.2013, App. No 38285/09, Garcia Matteos ./.. Spanien
 - Verurteilung von Spanien wegen fehlender Wiedergutmachung nach geschlechtsspezifischer Diskriminierung einer Arbeitnehmerin (Verletzung von Art. 6 in Verbindung mit Art .14 EMRK)

IV) Systematische Analyse RI 2000/78/EG, 2000/43/EG + RI 2006/54/EG

	RI 2000/78/EG (Art.)	RI 2000/43/EG (Art.)	RI 2006/54/EG (Art.)
Rechtsbehelfe	<u>(9) Rechtsschutz</u>	(7) Rechtsschutz	(17) <i>Rechtsschutz</i>
	(10) Beweislast	(8) Beweislast	(19) <i>Beweislast</i>
	(11) Viktimisierung	(9) Viktimisierung	(24) <i>Viktimisierung</i>
	(12) Unterrichtung	-	-
	(13) Sozialer Dialog	(11) Sozialer Dialog	(21) <i>Sozialer Dialog</i>
	(14) Dialog mit NGO	(12) Dialog mit NGO	(22) <i>Dialog mit NGO</i>
	-	-	<u>(18) Schadenersatz...</u>
Förderung	-	<u>(13) Gleichbehandlungsstellen mit u.a. Untersuchungskompetenzen</u>	(20) <i>Gleichbehandlungsstellen mit u.a. Untersuchungskompetenzen</i>
Sanktionen	<u>(17) wirksam, verh. abs.</u>	(15) wirksam, verh.abs.	(25) <i>wirksam, verh., abs.</i>

IV) Rechtsschutz

Art. 9 RI 2000/78/EG:

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in ihren Rechten für verletzt halten, ihre Ansprüche aus dieser Richtlinie auf dem **Gerichts- und/oder Verwaltungsweg** sowie, wenn die Mitgliedstaaten es für angezeigt halten, in **Schlichtungsverfahren** geltend machen können, selbst wenn das Verhältnis, während dessen die Diskriminierung vorgekommen sein soll, bereits beendet ist.
- (2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass **Verbände**, Organisationen oder andere juristische Personen, die gemäß den in ihrem einzelstaatlichen Recht festgelegten Kriterien ein rechtmäßiges Interesse daran haben, für die Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie zu sorgen, sich entweder **im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung** an den in dieser Richtlinie zur Durchsetzung der Ansprüche vorgesehenen Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen können.
- (3) Die Absätze 1 und 2 lassen einzelstaatliche Regelungen über **Fristen** für die Rechtsverfolgung betreffend den Gleichbehandlungsgrundsatz **unberührt**.

IV) Schadenersatz

Art. 18 RI 2006/54/EG:

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.

IV) Sanktionen

Art. 17 RI 2000/78/EG:

Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Anwendung dieser Richtlinie zu verhängen sind, und treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um deren Durchführung zu gewährleisten. Die **Sanktionen**, die auch **Schadenersatzleistungen an die Opfer** umfassen können, müssen **wirksam, verhältnismäßig und abschreckend** sein. Die Mitgliedstaaten teilen diese Bestimmungen der Kommission spätestens am 2. Dezember 2003 mit und melden alle sie betreffenden späteren Änderungen unverzüglich.

IV) Gleichbehandlungsstellen

Art. 13 RI 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.

V) Fokus «Rechtsschutz» (1)

- Schlichtungsverfahren im Ermessen der Mitgliedstaaten, aber...
 - gerichtlicher Rechtsschutz ist zwingend
- Strafrecht, Zivilrecht oder Verwaltungsrecht?
 - Strafrecht allein genügt nicht (siehe EGMR, Danilenkov)
- EuGH-Anforderungen an das nationale Verfahrensrecht
 - Äquivalenzgrundsatz (Verfahrensmässige Gleichbehandlung von Ansprüchen nach EU- oder Landesrecht)
 - Effektivität (Verfahrensordnung darf die durch das EU-Recht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen)

V) Fokus «Rechtsschutz» (2)

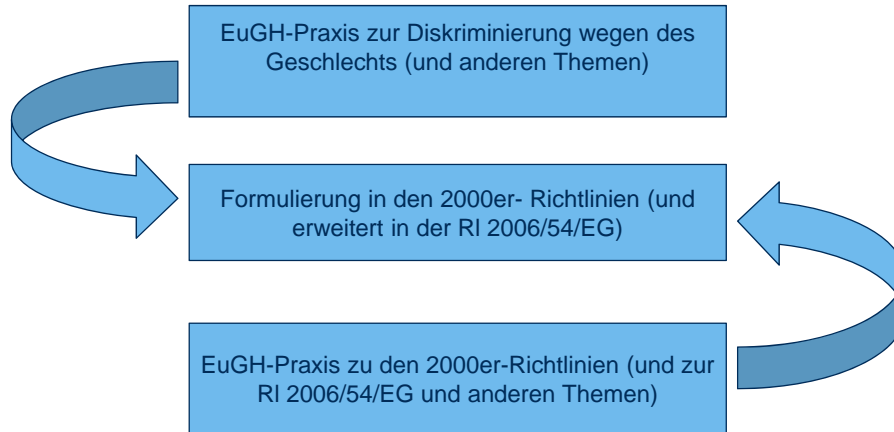
- **EuGH Rs C-246/09, Bulicke**
 - Ausgangslage: Art. 9 Abs. 3 RI 2000/78/EG (Fristen = Sache der Mitgliedstaaten, aber: Äquivalenz und Effektivität müssen gewährleistet sein)
 - Nationale Fristenregelung im Allg. Gleichbehandlungsgesetz AGG (Anstellungsdiskriminierung: Klagefrist von zwei Monaten nach Erhalt der Ablehnung)
 - Regelung ist zulässig, sofern «diese Frist nicht weniger günstig ist als die für vergleichbare Rechtsbehelfe im Bereich des Arbeitsrechts»
 - Richtlinienkonforme Auslegung von Paragraph 15 Abs. 4 AGG erlaubt, Beginn der Zweimonatsfrist auf den Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Diskriminierung festzulegen

V) Fokus «Rechtsschutz» (3)

Bedeutung der Verbandsklagerechte (Art. 7 Abs. 2 RI 2000/43EG und 9 Abs. 2 RI 2000/78/EG)

- **EuGH v. 10.07.2008, Rs C-54/07, Feryn**
 - Klageberechtigung für das «Centrum voor gelijkheid van Kansen en voor racismebestrijding» nach belgischem Recht
 - Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH
- **EuGH v. 25.04.2014, Rs C-81/12, Accept**
 - Rumänisches Recht verleiht NGO's eine Klagebefugnis
 - Vorabentscheidungsverfahren

VI) Fokus «wirksame, verhältnismässige + abschreckende Sanktionen»



EuGH-Praxis zu Diskriminierung wegen des Geschlechts

- Rs C-14/83, Colson und Kamann, Rz 22-24, Chancengleichheit nur mittels geeigneter Sanktion, symbolische Entschädigungen sind ungenügend
- Rs C-177/88, Dekker, Rz 22, Haftung des Urhebers einer Diskriminierung auch bei fehlendem Verschulden
- Rs C-271/91, Marshall, Rz 30, Entschädigungsobergrenze ist nicht zulässig
- Rs C-180/95, Draehmpaehl, Entschädigungsobergrenze von drei Monatslöhnen ist nur zulässig für Fälle, in denen der Arbeitgeber beweisen kann, dass der Bewerber die zu besetzende Position auch bei diskriminierungsfreier Auswahl nicht erhalten hätte (heute Art. 18 RI 2006/54/EG)

Zur Verhältnismässigkeit der Sanktionen

- Rs C-101/01, Lindquist, Rz 87 und 88 (Datenschutzrichtlinie)
- C-430/05, Nttonik und Pikoulas, Rz 53 fff. (Richtlinie zur Information über Wertpapiere)

⁵⁴ Insbesondere dürfen die administrativen oder strafrechtlichen Maßnahmen nicht über den Rahmen des zur Erreichung der verfolgten Ziele Erforderlichen hinausgehen, und eine Sanktion darf nicht so sehr außer Verhältnis zur Schwere des Verstoßes stehen, dass sie sich als eine Behinderung der im EG-Vertrag verankerten Freiheiten erweist (Urteil Kommission/Griechenland vom 16. Dezember 1992, Randnr. 20). Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, die Verhältnismässigkeit der im anwendbaren nationalen Recht vorgesehenen Sanktionen im Licht der vorstehenden Ausführungen zu prüfen.

EuGH vom 10.07.2008, Rs C-54/07, Feryn

Sachverhalt:

- Öffentliche Äusserung eines Direktors, wonach er keine Monteure fremder Herkunft anstelle
- Innerstaatliche Klage einer NGO, Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH

Frage an den EuGH (u.a.)

- Was sind «wirksame, verhältnismässig und abschreckende Sanktionen»?
Genügt eine gerichtliche Feststellung, dass diskriminiert wurde?
 - Rz 38, auch in Diskriminierungsfällen ohne konkrete Opfer sind Sanktionen notwendig
 - Rz 39, Gerichtliche Feststellung einer Diskriminierung und Veröffentlichung können genügen (u.a.)

EuGH vom 25.04.2013, Rs C-81/12, Accept

Sachverhalt:

- Öffentliche Äusserung des Mitbesitzer und Finanzierer des FC Steaua Bucurest, keine Anstellung homosexueller Fussballer in «seinem» Verein
- Keine Distanzierung der Verantwortlichen des Vereines
- Innerstaatliche Klage einer NGO, Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH

Frage an den EuGH (u.a.)

- Genügen die innerstaatlich vorgesehen Sanktionen (Verwarnung, Geldbusse mit Verjährungsfrist von sechs Monaten ab «Tat», gemeinnützige Arbeit) den Anforderungen von Art. 17 RI 2000/78/EG?
 - Rz 62, Sanktionen sind auch in Fällen ohne konkrete Opfer notwendig (Bestätigung der Feryn-Rechtsprechung)
 - Rz 63-64: Lediglich symbolische Sanktion genügt nicht, aber ...
 - Rz 68, Sanktion ohne Busse ist nicht zwingend nur symbolisch
 - R 72, das vorliegende Gericht muss prüfen, ob die Sechsmonatsfrist im konkreten Fall im Lichte der Ziele der RI 2000/78/EG unanwendbar ist

VII) Zusammenfassende Bilanz

Rechtsbehelfe

- Recht auf Rechtsschutz im EU-Primärrecht und in der EMRK verankert
- Gerichtlicher Diskriminierungsschutz notwendig, strafrechtlicher Schutz alleine genügt nicht
- Zahlreiche Zugangshürden in der Praxis

Sanktionen

- Trias «wirksam, abschreckend, verhältnismässig»
 - Verschuldensunabhängige Sanktionen notwendig
 - EuGH-Praxis zur Geschlechtsdiskriminierung ist in die 2000er-Richtlinien eingeflossen
 - EuGH-Fälle «Feryn» und «Accept»: Erste Konturen, welche Sanktionen bei rassistischer Diskriminierung oder Diskriminierung wegen der sexuellen Ausrichtung notwendig sind

Praxisempfehlung:

- EGMR-Weg nicht ausser Acht lassen (Direktklagen an den EGMR möglich, beim EuGH Umweg über das nationale Gericht + Vorabentscheidung notwendig)

VIII) Anhang

Hinweise auf weiterführende Literatur:

- Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law, 2011, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf
- Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen in der EU – Schritte zu mehr Gleichbehandlung, European Agency for Fundamental Rights, 2013. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012-access-to-justice-social_de.pdf
- Rechtsbehelfe und Sanktionen im Antidiskriminierungsrecht der EG, Christa Tober, Europäische Gemeinschaft, 2005, <http://bookshop.europa.eu/de/rechtsbehelfe-und-sanktionen-im-antidiskriminierungsrecht-der-eg-pbKE6905496/>