



Migranten, Minderheiten und Beschäftigung

Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten
der Europäischen Union

Aktualisierung 2003 - 2008

Der vorliegende Bericht befasst sich mit Fragen im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Artikel 21) und gerechten und angemessenen Arbeitsbedingungen (Artikel 31), die unter die Kapitel III „Gleichheit“ und IV „Solidarität“ der Charta der Grundrechte der Europäischen Union fallen.

Bei Unklarheiten in Bezug auf diese Übersetzung konsultieren Sie bitte die englische Fassung, welche die Original- und offizielle Fassung des Dokuments darstellt.

Foto (Umschlag): iStockphoto

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

FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
Tel.: +43 (0)1 580 30-0 – Fax: +43 (0)1 580 30-699
Email: information@fra.europa.eu
fra.europa.eu

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende dieser Publikation.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2011

ISBN 978-92-9192-496-7
doi:10.2811/42750

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2010
Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM RECYCLINGPAPIER (ECF)

Migranten, Minderheiten und Beschäftigung

Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten
der Europäischen Union

Aktualisierung 2003-2008

Hintergrund des vorliegenden Berichts

Dieser Bericht erscheint im Rahmen einer Reihe vergleichender Berichte, welche die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) seit 2003 herausgibt. Darin werden im Abstand einiger Jahre jeweils die Daten und Informationen über Diskriminierung und damit verbundene Themen zusammengestellt, die von den nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzwerks der FRA im Hinblick auf Migranten und Minderheiten für ausgewählte Bereiche des gesellschaftlichen Lebens auf nationaler Ebene gesammelt wurden. Seit 2003 hat die Agentur solche vergleichenden Berichte für die Bereiche Beschäftigung (2003), Rechtsvorschriften (2004), Bildung (2004), rassistisch motivierte Gewalt (2005) und Wohnungssituation (2006) erstellt. Ein Ziel der Berichte besteht darin, die Themen hervorzuheben, die aus einer länderübergreifenden Perspektive sichtbar werden, über die Jahre hinweg erkennbare Trends aufzuzeigen und Politiker ebenso wie Wissenschaftler auf Probleme der Zukunft aufmerksam zu machen.

Der vorliegende Bericht zur Beschäftigung eröffnet den zweiten Durchgang zu allen Themenbereichen. Der erste vergleichende Bericht zur Beschäftigungslage, der 2003 erschien, behandelte die Daten, welche die nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzwerks in den Jahren 2001-2003 in den damals 15 Mitgliedstaaten der EU zu diesem Bereich gesammelt hatten. Der vorliegende Bericht, der sich auf 27 EU-Mitgliedstaaten erstreckt, fasst Angaben der RAXEN-Berichte aus den Jahren 2003-2007 zusammen und bezieht auch einige weitere Materialien aus dem Jahr 2008 mit ein. Da die meisten Sekundärdaten bis 2008 reichen, sollte der Bericht im Zusammenhang mit mehreren nachfolgenden Berichten der FRA gelesen werden, die diese Daten ergänzen und weiterentwickeln, und auch im Zusammenhang mit nachfolgenden Forschungsberichten der FRA, die bestimmte hier behandelte Themen aufgreifen und genauer untersuchen. Dabei handelt es sich um folgende Berichte:¹

- Jahresbericht der FRA 2009
- Jahresbericht der FRA 2010
- EU-MIDIS-Bericht, „Main Results Report“ [Bericht über die wichtigsten Ergebnisse], 2010
- Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Ansichten der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Europäischen Union, 2010

Der vergleichende Bericht zur Beschäftigungslage und diese nachfolgenden Berichte der FRA bilden insgesamt eine einzigartige Zusammenstellung von Sekundär- und Primärdaten zum Bereich Migranten, Minderheiten und Beschäftigung, indem sie Themen und Trends benennen und Fragestellungen aufzeigen, die in Zukunft für Politiker ebenso wie für Forscher relevant sind.

¹ Abrufbar unter fra.europa.eu. Alle links in diesem Bericht wurden am 23. Juni 2011 besucht.

Länderkürzel

AT	Österreich	IT	Italien
BE	Belgien	LT	Litauen
BG	Bulgarien	LU	Luxemburg
CY	Zypern	LV	Lettland
CZ	Tschechische Republik	MT	Malta
DE	Deutschland	NL	Niederlande
DK	Dänemark	PL	Polen
EE	Estland	PT	Portugal
EL	Griechenland	RO	Rumänien
ES	Spanien	SE	Schweden
FI	Finnland	SK	Slowakei
FR	Frankreich	SI	Slowenien
HU	Ungarn	UK	Vereinigtes Königreich
IE	Irland		

Inhaltsverzeichnis

HINTERGRUND DES VORLIEGENDEN BERICHTS	3
ZUSAMMENFASSUNG.....	7
EINLEITUNG	9
1. MIGRANTEN UND MINDERHEITEN: KONZEPTE, DEFINITIONEN, DATEN	11
1.1. Einleitung: ethnische und kulturelle Vielfalt in der Europäischen Union.....	11
1.2. Bestimmung von Migranten und Minderheiten.....	15
1.3. Verfügbarkeit von statistischen Angaben über Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung	19
1.4. Entwicklung der statistischen Datenerhebung in den letzten fünf Jahren.....	21
2. MUSTER DER UNGLEICHHEIT	25
2.1. Ungleichheit, soziale Ausgrenzung und Gefährdung.....	25
2.2. Indikatoren der Ungleichheit.....	26
2.3. Hinweise auf Wandel und Kontinuität	45
3. DISKRIMINIERUNG AUS GRÜNDEN DER RASSE ODER DER ETHNISCHEN HERKUNFT IM BEREICH DER BESCHÄFTIGUNG: EU-RECHT	47
3.1. Die Gleichbehandlungsrichtlinien	47
3.2. Konzepte der Diskriminierung in den Gleichbehandlungsrichtlinien	48
3.3. Die Umsetzung der Richtlinien.....	49
3.4. Ausblick.....	52
4. INDIKATOREN FÜR DISKRIMINIERUNG	53
4.1. Vorfälle, Beschwerden und Rechtsstreite	53
4.2. Forschungsnachweise für Diskriminierung	58
5. RECHTSSTATUS UND GEFÄHRDUNG	65
5.1. Das Konzept der „Diskriminierung durch das Gesetz“ – ein europäisches Dilemma.....	65
6. DIE BESCHÄFTIGUNGSSITUATION VON MIGRANTINNEN UND FRAUEN AUS MINDERHEITEN	73
6.1. Die Begriffe der Mehrfachdiskriminierung und der intersektionellen Diskriminierung	73
6.2. Komplexe Diskriminierungserfahrungen von Migrantinnen und von Frauen aus Minderheiten	74
SCHLUSSFOLGERUNGEN	79
STATISTISCHER ANHANG.....	81
LISTE DER MITARBEITENDEN	92

Zusammenfassung

Migranten und Minderheiten: Konzepte, Definitionen, Daten

Ethnische, kulturelle und religiöse Vielfalt ist ein zentrales Merkmal der Europäischen Union. Migration ist eine der Hauptquellen der Vielfalt: Die Zahl der im Ausland geborenen Einwohner in der EU wird auf über 40 Millionen geschätzt, d. h. mehr als 8,8 % der Gesamtbevölkerung von 495 Millionen Einwohnern. Zwei Drittel dieser Personen sind außerhalb der Europäischen Union geboren. Nationale und sprachliche Minderheiten oder „historische Minderheiten“ sind eine weitere Quelle ethnischer und kultureller Vielfalt in der Europäischen Union. Die Roma stellen eine der größten Minderheitengruppen in der Europäischen Union dar, ihre Zahl wird auf 4,6 bis 6,4 Millionen geschätzt.

Die Mitgliedstaaten verwenden in der Politik ganz unterschiedliche Definitionen für Migranten- und Minderheitengruppen und auch unterschiedliche Verfahren zur Erhebung sie betreffender statistischer Daten. Diese unterschiedliche Praxis in der Europäischen Union bringt für eine vergleichende Studie zu den Mustern der Ungleichheit, der sozialen Ausgrenzung und der Diskriminierung von Migranten und Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt erhebliche Einschränkungen mit sich.

In der Studie wird festgestellt, dass bezüglich der Beschäftigungsdaten von Migranten zunehmend Angaben zur Staatsangehörigkeit und zum Geburtsland vorliegen, und das seit kurzem vorliegende Ad-hoc-Modul der Europäischen Arbeitskräfteerhebung enthält auch Angaben zu Personen mit Migrationshintergrund. Sehr viel weniger Informationen liegen zur ethnischen Herkunft vor, bei der es sich um eine wichtige Untersuchungskategorie vor allem in Bezug auf nationale Minderheiten und Gemeinschaften mit einem entfernteren Migrationshintergrund handelt. Für die Zukunft sind Änderungen dieser Datenlage zu erwarten, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen statistischen Programms der Gemeinschaft in den Jahren 2008-2012.

Muster der Ungleichheit

Der Bericht verdeutlicht, dass es zwischen der Situation von Ausländern, Zuwanderern und Minderheitengruppen auf dem Arbeitsmarkt und der Situation der Mehrheitsbevölkerung durchgängige Muster der Ungleichheit gibt. So führen unterschiedliche Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten, die Konzentration von Migranten und Minderheiten in bestimmten Sektoren und Branchen der Wirtschaft, unterschiedliche Einkommen und Löhne, Unterschiede bei den Arbeitsbedingungen, dem Zugang zu Bildung und Ausbildung und den Bildungsabschlüssen insgesamt zu erheblichen Unterschieden bei den Arbeitsergebnissen von Migranten und Minderheiten. Ungleiche Arbeitsergebnisse sind nicht in jedem Fall ein Zeichen von Diskriminierung; Diskriminierung ist jedoch ein wichtiger Faktor, der zu Ungleichheit führt.

Generell ist festzustellen, dass sich diese Muster der Ungleichheit seit 2000 offenbar wenig verändert haben. Vor

dem Hintergrund des gravierenden Mangels an ausreichend detaillierten Längsschnittdaten zu den Beschäftigungsmustern von Migranten und Minderheiten und insbesondere der fehlenden Kenntnisse über bestimmte Teilgruppen, vor allem über bestimmte Zuwanderergruppen und die zweite Generation, lassen sich jedoch keine endgültigen Aussagen über Veränderungen im Zeitverlauf machen.

Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung: das EU-Recht

Die Verabschiedung der Gleichbehandlungsrichtlinien – der Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Richtlinie zur Rassengleichheit“) und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung 2000/78/EG – muss als Meilenstein in der Entwicklung von Politiken zur Förderung der Gleichbehandlung und Bekämpfung von Diskriminierung auf europäischer Ebene betrachtet werden, wenn auch die vollständige und korrekte Umsetzung in allen 27 Mitgliedstaaten noch nicht erreicht ist. Zu den wichtigsten Problembereichen einer unzulänglichen Umsetzung gehören die Definition von Diskriminierung, die Unterstützung von Diskriminierungsopfern – z. B. in Bezug auf die Verlagerung der Beweislast und die Viktimisierung – sowie der Umfang der gewährten Unterstützung.

In der Studie wird auf die Bedeutung einer Verringerung der Barrieren für die Opfer hingewiesen, damit sie Rechtsbehelfe in Anspruch nehmen oder andere eher niederschwellige Abhilfemöglichkeiten gegen ungerechte Situationen nutzen können; ebenfalls hervorgehoben wird die künftige Rolle der Gerichte im Hinblick auf eine wirksame Auslegung des Begriffs der Diskriminierung selbst.

Indikatoren für Diskriminierung

Vorfälle, Beschwerden und Rechtsstreite

Spezialisierte Einrichtungen, Gleichstellungsgerichte und andere Gerichte in der gesamten EU haben sich mit Fällen befasst, die alle von den Gleichbehandlungsrichtlinien abgedeckten Arten der Diskriminierung betrafen. Dabei wurden verschiedene sensible Themen im Zusammenhang mit den Richtlinien, wie z. B. die Verlagerung der Beweislast, Anweisung zur Diskriminierung, Verantwortung von Arbeitgeber für das Verhalten ihrer Beschäftigten, Mehrfachdiskriminierung, Heranziehung von Situationstests als gerichtsverwertbare Beweise usw. zum Teil unterschiedlich ausgelegt. Doch obwohl als unmittelbare Folge der Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinien die Gesamtzahl der seit 2003 gemeldeten und bearbeiteten Beschwerden wegen Diskriminierung in den Mitgliedstaaten im Vergleich zu den Vorjahren zugenommen hat – mit zwei bemerkenswerten Ausnahmen im Vereinigten Königreich und in Irland – ist das Fallrecht in Fragen der Diskriminierung aus Gründen der Rasse

oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung noch sehr begrenzt.

Diese Situation legt die Vermutung nahe, dass dem Zugang zu den Gerichten eine Reihe von Hindernissen entgegensteht, nämlich:

- rechtliche und administrative Hindernisse (z. B. das Fehlen eines Dienstes mit einem klaren Mandat, der darin geschult ist, Beschwerden zu bearbeiten; das Fehlen effizient arbeitender Organisationen, die sich um mehr Gleichstellung bemühen; komplizierte und langwierige Verfahren; kurze Fristen für die Einreichung von Anträgen usw.);
- technische Hindernisse (z. B. unerschwinglich hohe Kosten für die Anrufung eines Gerichts, hohe Kosten der Rechtsberatung und fehlender Zugang zu kostenloser Rechtsberatung) und
- sonstige Hindernisse für den Zugang zu Rechtsmitteln gegen Diskriminierung (z. B. die Seltenheit von Gerichtsverfahren; das Fehlen wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen; geringe Bekanntheit der Rechte und der verfügbaren Rechtsbehelfe bei den Opfern; Furcht vor Viktimisierung; als gering wahrgenommene Erfolgsaussichten von Gerichtsverfahren usw.).

Forschungsnachweise für Diskriminierung

In den letzten fünf Jahren wurden eine ganze Reihe von Forschungsarbeiten über Diskriminierung in der Beschäftigung durchgeführt. Die verfügbaren Daten und Untersuchungen enthalten zahlreiche Belege für die Diskriminierung von Migranten und Minderheiten. In dem Bericht werden die wichtigsten Ergebnisse der Forschungsarbeiten über Diskriminierung in der Beschäftigung aus Gründen der ethnischen Herkunft vorgestellt und die Stärken und Schwächen der verschiedenen Methoden diskutiert.

Insbesondere konzentriert er sich auf die Indikatoren für Diskriminierung, die aus den vier wichtigsten Quellen für die Forschung abgeleitet sind: Statistische Daten über die Arbeitsmarktleistung, Diskriminierungstests, Forschungsarbeiten zur Mehrheitsbevölkerung, insbesondere zu diskriminierenden Einstellungen und Verhaltensweisen von Arbeitgebern, und Umfragen und Interviews mit Migranten und Minderheiten, die über ihre subjektiven Erfahrungen mit Diskriminierung in der Beschäftigung berichten.

In diesem Abschnitt des Berichts wird die Schlussfolgerung gezogen, dass Diskriminierung aus Gründen der „Rasse“ und der ethnischen Herkunft eine soziale Wirklichkeit ist, dass aber darüber hinaus noch sehr viele weitere – und vor allem länderübergreifende – Untersuchungen erforderlich sind, um das gesamte Ausmaß der Diskriminierung von Migranten und Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt richtig zu beurteilen und zugleich für das Vorhandensein einer solchen Diskriminierung zu sensibilisieren.

Rechtsstatus und Gefährdung

Die Gleichbehandlungsrichtlinien betreffen ausdrücklich keine „Behandlung, die sich aus der Rechtsstellung von Angehörigen

dritter Staaten oder staatenlosen Personen ergibt“. Daher stellen die nationalen Rechtsvorschriften, durch die die Einreise, der Aufenthalt und die Beschäftigung von Nichtstaatsangehörigen geregelt werden, nach wie vor eine der Hauptursachen der Ungleichbehandlung von Personen mit Wohnsitz im europäischen Hoheitsgebiet dar, und die Staatsangehörigkeit ist einer der letzten Gründe, aus denen Mitgliedstaaten rechtmäßig zur Ungleichbehandlung von Personen befugt sind. Außerdem werden in dem Bericht der Ausschluss von Nichtstaatsangehörigen aus dem öffentlichen Sektor, die rechtlichen Unsicherheiten und die Stratifizierung bei Drittstaatsangehörigen und die Situation von Arbeitsmigranten ohne Ausweispapiere im Einzelnen untersucht.

Forschungsarbeiten in diesem Bereich zeigen, dass restriktive Einwanderungssysteme dazu beitragen können, dass Migranten unter irregulären Bedingungen leben und arbeiten und dass die Segmentierung der Arbeitsmärkte nach ethnischer Herkunft und Staatsangehörigkeit verstärkt wird.

Während mit der Annahme der Richtlinie 2003/109/EG des Rates der Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (z. B. durch den gleichberechtigten Zugang zu Beschäftigung) verbessert wurde, ist die „gesetzliche Diskriminierung“ der verbleibenden Drittstaatsangehörigen nach wie vor zu wenig dokumentiert und erforscht. In diesem Teil des Berichts wird die Schlussfolgerung gezogen, dass aufgrund der Rechtsunsicherheit eine erhebliche Zahl von Zuwanderern von Ausbeutung bedroht ist, dass sich sogar ihre Marginalisierung auf dem Arbeitsmarkt verstärken kann und dass sie Gefahr laufen, ihren Rechtsstatus aufgrund von Verstößen gegen die Aufenthaltsbestimmungen zu verlieren.

Migrantinnen und weibliche Angehörige von Minderheiten in Beschäftigungsverhältnissen

Die verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten die am schlechtesten bezahlten und am wenigsten qualifizierten Beschäftigungen in den am meisten marginalisierten Segmenten des Arbeitsmarkts ausüben. Ihre Beschäftigungsmöglichkeiten sind oft auf haushaltsnahe Dienstleistungen beschränkt, die mit einem hohen Maß an Unsicherheit behaftet sind und häufig illegale Arbeitsbedingungen mit sich bringen. Darüber hinaus unterscheiden sich die Diskriminierungserfahrungen von Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten je nach ihrem sozialen und rechtlichen Status und den Einstellungen der Mehrheitsbevölkerung, mit denen sie konfrontiert sind.

Der Studie zufolge lässt sich ihre Situation nicht einfach als Summe der geschlechtsspezifischen Diskriminierungen und der Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft betrachten; sie stellt vielmehr eine Schnittmenge unterschiedlicher Formen der Diskriminierung, u. a. aufgrund des Geschlechts, der Nationalität und der ethnischen Herkunft dar. Dieser Abschnitt enthält auch eine kurze Diskussion der Begriffe „Mehrfachdiskriminierung“ und „intersektionelle Diskriminierung“ und der Art und Weise, in der sich diese Konzepte in den Politiken der EU und der Mitgliedstaaten widerspiegeln.

Einleitung

Ziele der Studie

Das übergreifende Ziel dieser vergleichenden Untersuchung ist es, der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einen politisch relevanten und umfassenden Überblick über die soziale Ausgrenzung und Diskriminierung von Migranten und Minderheiten im Bereich der Beschäftigung in den 27 EU-Mitgliedstaaten zu geben. Darüber hinaus wird der vorhandene rechtliche Rahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung untersucht. In der Untersuchung werden die wichtigsten Entwicklungen seit 2003 aufgezeigt. Vor allem werden Hinweise auf Veränderungen von Trends und Entwicklungen gegeben, die von einem früheren vergleichenden Bericht über „Migrants, minorities, and employment“ (Migranten, Minderheiten und Beschäftigung) ermittelt wurden, der von der Vorgängerinstitution der Agentur für Grundrechte, der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), 2003 in Auftrag gegeben wurde.² Die Muster des Wandels werden anhand objektiver Indikatoren (Statistiken) und Trends untersucht.

Durchführung der Studie

Im Juli 2008 beauftragte die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRAU) das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) damit, auf der Grundlage der jährlich von den nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzwerks vorgelegten Berichte und weiterer von der Agentur für Grundrechte erstellter Materialien eine vergleichende Untersuchung auf EU-Ebene durchzuführen. Darüber hinaus stützt sich das Untersuchungsteam³ auf eine Reihe weiterer Quellen, u. a. auf Forschungsarbeiten, Auftragsberichte, statistische Daten und Berichte von Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft, und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie auf Materialien aus abgeschlossenen und laufenden Forschungsprojekten des ICMPD.

Methodik und Aufbau

Die Studie umfasst eine vergleichende Untersuchung von Ungleichheit und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Angesichts der ganz unterschiedlichen historischen Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, der unterschiedlichen administrativen und politischen Traditionen, der unterschiedlichen Geschichte der Migration und des Vorhandenseins von zugewanderten und autochthonen Minderheiten ist jeder Vergleich auf der Ebene der Europäischen Union der 27 von vornherein eine schwierige Aufgabe. Erschwert wird sie zusätzlich durch große Unterschiede hinsichtlich der nationalen Verfahren der Datenerhebung und die Knappheit detaillierter Informationen

über Migranten und Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt auf der Ebene der Europäischen Union. Da sich die Studie weitgehend auf durch das RAXEN-Netzwerk der Agentur für Grundrechte bereitgestellte, auf nationaler Ebene erhobene Daten stützt, ist ein Vergleich insofern bereits eingeschränkt. Aufgrund dieser Einschränkungen hat das Untersuchungsteam beschlossen, die zentralen Fragestellungen der verschiedenen Themenbereiche herauszuarbeiten und sie durch Beispiele aus den Berichten des RAXEN-Netzwerks zu veranschaulichen. Wo immer möglich werden systematischere und vergleichbarere Informationen mit eingeschlossen.

Die Studie ist in sieben Teile gegliedert:

Kapitel 1 beschreibt Muster der ethnischen und kulturellen Vielfalt in der Europäischen Union und erörtert die wichtigsten Konzepte, mit denen auf der Ebene der Europäischen Union und in den einzelnen Mitgliedstaaten Migranten und Minderheiten bestimmt werden. Außerdem befasst sich dieses Kapitel mit der Verfügbarkeit, Qualität und Vergleichbarkeit der Daten und den Veränderungen in der Datenerhebung seit 2003.

In **Kapitel 2** werden Beschäftigungsmuster von Migranten und Minderheiten in der Europäischen Union untersucht, d. h. es werden Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten, die Verteilung nach Beschäftigungssektoren und Lohn- und Einkommensunterschiede betrachtet, um die Grundlagen für die in Kapitel 4.2 enthaltene Untersuchung der Diskriminierungsmuster in den EU-Mitgliedstaaten zu legen.

Kapitel 3 enthält eine Diskussion der Diskriminierung und ihrer unterschiedlichen Formen gemäß der Definition in der Richtlinie zur Rassengleichheit (2000/43/EG). Darüber hinaus gibt das Kapitel einen Überblick über die Umsetzung der Richtlinie zur Rassengleichheit in den Mitgliedstaaten und einen Ausblick auf die künftige Entwicklung der Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsgesetze in der Europäischen Union.

Kapitel 4 enthält eine Diskussion der Diskriminierungsindikatoren im Bereich der Beschäftigung, einschließlich einer Erörterung von Vorfällen, Beschwerden und Gerichtsverfahren, und der verschiedenen Forschungsarbeiten, durch die unmittelbare Erkenntnisse über Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung gewonnen wurden.

Im Mittelpunkt von **Kapitel 5** steht der Zusammenhang zwischen dem Rechtsstatus und dem Risiko der Marginalisierung, der sozialen Ausgrenzung und der Ungleichbehandlung. Besonderes Augenmerk erhält die Situation von kurzfristig aufenthaltsberechtigten EU-Nichtstaatsangehörigen und von Personen ohne Rechtsstatus, der ihnen einen dauerhaften oder vorübergehenden Aufenthalt in der EU gestattet.

In **Kapitel 6** wird die Situation von Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten im Bereich der Beschäftigung analysiert, und es werden die miteinander zusammenhängenden Konzepte der Intersektionalität und der Mehrfachdiskriminierung diskutiert.

2 EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*.

3 Albert Kraller (Koordinator), Saskia Bonjour, Alina Cibea, Mariya Dzhengozova, Christina Hollomey und David Reichel.

Kapitel 7, das abschließende Kapitel, fasst die Hauptergebnisse der Studie zusammen.

Anmerkung zur Terminologie

In Anlehnung an frühere Veröffentlichungen der FRA/EUMC benutzen wir die Formulierung „Migranten und Minderheiten“ als Kurzform für Minderheitengruppen und Gruppen mit Migrationshintergrund, die von sozialer Ausgrenzung, Marginalisierung und Diskriminierung bedroht sind. Diese Begrifflichkeit impliziert nicht, dass Migranten und Minderheiten *per se* gefährdete Gruppen sind. Vielmehr untersuchen wir potenzielle Gefährdung als Konsequenz der Zugehörigkeit zu einer Minderheit bzw. des Migrationshintergrunds. Wann immer möglich geben wir an, ob wir von Migranten oder Minderheiten oder von beiden Gruppen oder von Teilgruppen der letzteren sprechen.

1. Migranten und Minderheiten: Konzepte, Definitionen, Daten

1.1. Einleitung: ethnische und kulturelle Vielfalt in der Europäischen Union

Ethnische, kulturelle und religiöse Vielfalt ist in vielerlei Hinsicht ein zentrales Merkmal der Union der 27, sowohl in der Europäischen Union insgesamt als auch in einzelnen Mitgliedstaaten. Migration ist eine der Quellen der Vielfalt in fast allen Mitgliedstaaten, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Art und Weise. Insgesamt ist die Zuwanderung in der Europäischen Union⁴ seit etwa 1960 höher als die Abwanderung. Die Abwanderung, verbunden mit der Rückkehrmigration angeworbener Arbeitsmigranten, überstieg die Zuwanderung nur kurzfristig nach der ersten und der zweiten Ölkrise. Die Nettomigrationsraten lagen in den 1970ern bei durchschnittlich 240 000 pro Jahr und in den 1980ern bei 198 000. In den 1990ern stieg die Nettomigration mit durchschnittlich 750 000 pro Jahr deutlich an. Mit mehr als 2 Millionen erreichte sie 2003 einen Höhepunkt und geht seitdem zurück.

Die nord- und westeuropäischen Staaten wie z. B. Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Österreich, Schweden und das Vereinigte Königreich sind seit langer Zeit Einwanderungsländer mit beträchtlichen Minderheiten mit Migrationshintergrund.

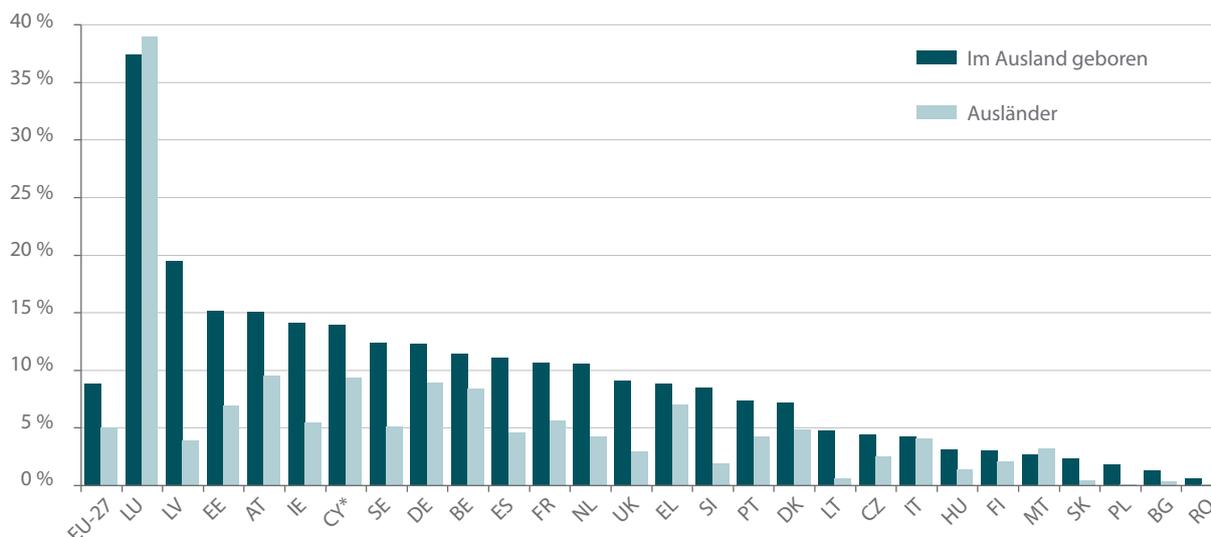
Länder wie Finnland, Irland und die vier südeuropäischen Länder Griechenland, Italien, Portugal und Spanien sind in den 1980ern bzw. den 1990ern von Auswanderungsländern zu Einwanderungsländern geworden.

In Osteuropa ist die Tschechische Republik ein wichtiges Aufnahmeland für Zuwanderer, obgleich es sich bei einem relativ großen Anteil seiner Migranten um Slowaken handelt, von denen viele schon vor der Auflösung des früheren gemeinsamen Staates Tschechoslowakei auf dem Staatsgebiet lebten. Auch in Slowenien ist ein großer Teil der im Ausland geborenen Bevölkerung nach Slowenien zugewandert, als Jugoslawien noch existierte. In beide Länder kamen seit der Unabhängigkeit sowohl Arbeitsmigranten als auch Flüchtlinge, während die Zahl der Migranten aus anderen Ländern nach wie vor relativ gering ist.

Auch die russischsprachigen Minderheiten der drei baltischen Staaten sind ein historisches Vermächtnis der Sowjetära, in der große Zahlen russischsprachiger Personen in das Gebiet zogen, oft im Rahmen von staatlich gesteuerten Umsiedlungs- und Migrationsprogrammen.⁵

2005 lag die Zahl der im Ausland geborenen Einwohner in der EU bei etwas über 40 Millionen, d. h. bei 8,8 % der Gesamtbevölkerung von 495 Millionen Einwohnern. Von den mehr als 40 Millionen im Ausland geborenen Personen sind zwei Drittel außerhalb der Europäischen Union geboren.

Abbildung 1.1: Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten, 2005



Anmerkung: nur der Griechische Teil Zyperns

Quelle: Präsentation des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), gestützt auf Tabelle A.1 im statistischen Anhang

4 Daten nur für EU-25. N. Diez Guardia, K. Pichelmann (2006) *Labour Migration Patterns in Europe: Recent Trends, Future Challenges*, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Economic Papers Nr. 256, September 2006, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/economy_finance, S. 5-6.

5 Siehe A. Triandafyllidou, R. Gropas, D. Vogel (2007): „Introduction“, in A. Triandafyllidou, R. Gropas (Hrsg.) *European Immigration. A Sourcebook*, Aldershot: Ashgate, S. 1-17.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen historischen Entwicklung in den einzelnen Ländern ist auch der Anteil der Zuwanderer sehr unterschiedlich. Mit einem Anteil von mehr als 37,4 % hatte Luxemburg den höchsten Anteil im Ausland geborener Einwohner. In Ländern, die schon lange Einwanderungsland sind, liegt der Anteil der im Ausland geborenen Einwohner zwischen 9,1 % (UK) und 15,1 % (AT). Der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung liegt in Lettland und Estland mit 19,5 % bzw. 15,2 % etwa in derselben Größenordnung.

In verschiedenen osteuropäischen Ländern, d. h. in Bulgarien, Polen, Rumänien und der Slowakei, ist der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung hingegen mit 0,6 % bis 2,3 % weitaus geringer. In Finnland, der Tschechischen Republik und Ungarn liegt ihr Anteil mit 3 % bis 4 % etwas höher, während der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung in den meisten übrigen Ländern leicht unterhalb des EU-Durchschnitts liegt.⁶ Nicht alle im Ausland geborenen Personen haben einen ausländischen Hintergrund. Denn in einigen Ländern mit einer langen von Emigration geprägten Geschichte, wie z. B. in Polen, setzt sich ein erheblicher Anteil der Zuwanderer aus Rückkehrern und ihren Nachkommen zusammen.

Die Zuwandererbevölkerung in der Europäischen Union unterscheidet sich auch nach ihrem Rechtsstatus. [Während ein erheblicher Teil der Migranten die Staatsbürgerschaft ihres derzeitigen Aufenthaltsstaates besitzt, besaßen 2007 etwa 28 Millionen Migranten bzw. Nachkommen von Migranten eine ausländische Staatsbürgerschaft, davon 17 Millionen die Staatsbürgerschaft eines Landes außerhalb der Europäischen Union.⁷

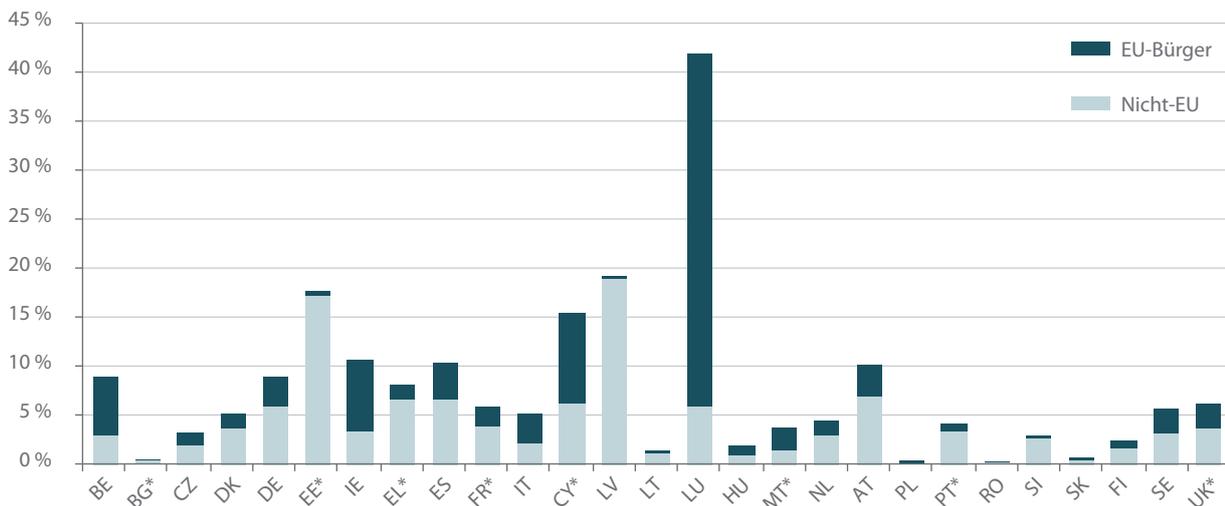
Nicht alle Ausländer sind Migranten in dem Sinne, dass sie tatsächlich von einem anderen Staat in ihren gegenwärtigen Aufenthaltsstaat gezogen sind. Vielmehr ist eine kleine, aber durchaus beträchtliche Zahl von Ausländern auf dem Staatsgebiet eines Mitgliedstaats geboren. In den meisten Mitgliedstaaten gilt jedoch hinsichtlich der Staatsbürgerschaft das *ius sanguinis*, und die Staatsbürgerschaft wird generell nicht gern automatisch nach dem Geburtsortsprinzip verliehen.

Aufgrund der vielfältigen Migrationsgeschichte und unterschiedlicher Regelungen in Bezug auf Migration und Staatsbürgerschaft ist der Ausländeranteil in der Europäischen Union sehr verschieden. Eurostat-Daten zufolge liegt der Anteil der Ausländer in den EU-Mitgliedstaaten zwischen etwa 0,1 % in Polen und Rumänien und mehr als 41 % in Luxemburg.⁹

Der Begriff „ausländischer Staatsangehöriger“ stellt jedoch keine einheitliche rechtliche Kategorie dar. Vielmehr umfasst die Kategorie eine ganze Reihe unterschiedlicher Rechtsstellungen, die sich nach unterschiedlichen Kriterien richten. Hierzu gehören insbesondere die Staatsangehörigkeit, der Zweck des Aufenthalts, die Dauer der Aufenthaltserlaubnis (kurzfristige Aufenthaltserlaubnis, langfristige Aufenthaltserlaubnis oder langfristige Aufenthaltsberechtigung von Migranten im Sinne der Richtlinie 2003/109/EG¹⁰) und die Möglichkeit der Verlängerung des Aufenthaltstitels.¹¹

Im Kontext der Ausweitung der Freiheits- und Freizügigkeitsrechte der Bürger der Europäischen Union und ihrer Familienangehörigen vor allem in den beiden letzten Jahrzehnten,¹² der Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Rahmen der Schengener Regeln und der

Abbildung 1.2: Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2007⁸



Quelle: Präsentation des ICMPP auf der Grundlage von Daten, die am 28. August 2008 aus Eurostat extrahiert wurden.

6 R. Münz, T. Straubhaar, F. Vadean, N. Vadean (2006), „What are the migrants’ contributions to employment and growth? A European approach“, HWWI Policy Paper 3-3, Hamburg: HWWI, abrufbar unter: [www.hwwi.org/Publikationen_Einzel.5119.0.html?&tx_wilpubdb_pi1\[publication_id\]=666&tx_wilpubdb_pi1\[back\]=484&cHash=1fda167c85](http://www.hwwi.org/Publikationen_Einzel.5119.0.html?&tx_wilpubdb_pi1[publication_id]=666&tx_wilpubdb_pi1[back]=484&cHash=1fda167c85), S. 21.

7 Siehe statistischen Anhang.

8 Bei Ländern, die mit einem Stern (*) gekennzeichnet sind, beziehen sich die Zahlen auf Schätzungen von Eurostat.

9 <http://ec.europa.eu/eurostat>.

10 Richtlinie 2003/109/EG (25.11.2003).

11 A. Kraler (2006): „The legal status of immigrants and their access to nationality“, in R. Bauböck (Hrsg.): *Migration and citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, S. 38.

12 Richtlinie 2004/38/EG (29.4.2008).

gleichzeitigen Entwicklung von Migrationspolitiken gegenüber Drittstaatsangehörigen wurde die Unterscheidung zwischen Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits immer wichtiger.¹³

Rechtlich ist der Status eines Unionsbürgers fast dem eines Bürgers des AufnahmeStaats gleichgestellt, obwohl Übergangsregelungen für einen Teil der 2004 beigetretenen neuen Mitgliedstaaten¹⁴ (EU-8: CZ, EE, HU, LT, LV, PL, SI, SK) sowie Bulgarien und Rumänien vorübergehend die Freizügigkeitsrechte und insbesondere den Zugang zu den EU-Arbeitsmärkten bis 2011 bzw. 2014 einschränken.¹⁵ Außerdem genießen Familienangehörige von EU-Bürgern Freizügigkeitsrechte unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

Wie die EU-Bürger und ihre Familienangehörigen genießen Drittstaatsangehörige, die langfristig Aufenthaltsberechtigte eines Mitgliedstaats¹⁶ sind, mehr oder weniger uneingeschränkte Freizügigkeitsrechte und einen weitreichenden Schutz vor Ausweisung und dem Entzug des Aufenthaltsstatus. Besonders wichtig ist, dass langfristig Aufenthaltsberechtigte anders als ausländische Staatsangehörige, die nicht unter die Richtlinie über die Rechtsstellung von langfristig aufhaltigen Personen fallen, einen weitreichenden Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (in den Gleichbehandlungsrichtlinien nicht eingeschlossen) und damit Gleichbehandlung in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt und insbesondere zu Stellen im öffentlichen Sektor sowie u. a. zu Sozialleistungen und -diensten genießen (siehe Kapitel 5).

Ausländische Staatsangehörige, die keine langfristig Aufenthaltsberechtigten eines Mitgliedstaates sind, haben jedoch abhängig vom Zweck ihres Aufenthalts und davon, ob ihre Aufenthaltserlaubnis befristet ist oder nicht, ganz unterschiedliche Rechtsstellungen. Darüber hinaus wurde ein unbekannter und wahrscheinlich relativ kleiner Anteil der europäischen Bevölkerung als Flüchtling anerkannt.¹⁷ 2005 erhielten in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union

21 205 Personen den Flüchtlingsstatus, und 23 765 Personen wurde der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt. Zahlenmäßig größer ist die Gruppe der Asylsuchenden – seit den 1990er Jahren ein bedeutendes Charakteristikum der Migration in der Europäischen Union – auch wenn ihr Status und wahrscheinlich ihr Aufenthalt zumeist vorläufig bzw. zeitlich begrenzt sind. In den letzten Jahren ist die Zahl der Asylanträge jedoch deutlich zurückgegangen.¹⁸

Migration ist aber nicht die einzige Quelle kultureller und ethnischer Vielfalt in der Europäischen Union. Autochthone Ethnien und sprachliche Minderheiten oder „historische Minderheiten“¹⁹ sind eine ebenso wichtige Quelle ethnischer und kultureller Vielfalt. In fast allen europäischen Ländern gibt es autochthone Ethnien und/oder sprachliche Minderheiten. Einige von ihnen, wie z. B. die Basken und die Katalanen in Spanien und die deutschsprachigen Minderheiten in Norditalien sowie die ungarischen Minderheiten in der Slowakei und in Rumänien, stellen große, auf bestimmte Regionen konzentrierte Minderheiten dar, die dort häufig die Mehrheit bilden. Diese Regionen genießen oft weitreichende Autonomie, und in einigen Fällen, vor allem in Belgien und Spanien, spiegelt die föderale Organisation des politischen Systems die inhärente Vielfalt dieser Staaten wider. Solche Minderheiten werden auch als nationale Minderheiten bezeichnet, um sie von kleineren autochthonen ethnischen Minderheiten zu unterscheiden, die keine politische und kulturelle Autonomie beanspruchen.

In ihrem Hauptsiedlungsbereich bilden solche großen nationalen Minderheiten jedoch nicht nur häufig die Mehrheitsbevölkerung, sondern sie unterscheiden sich – was ihre soziale, politische und wirtschaftliche Partizipation angeht – in der Regel auch kaum von der Gesamtbevölkerung und sind daher weit davon entfernt, „gefährdete Gruppen“ zu sein. Da der Schwerpunkt dieses Berichts jedoch auf letzteren liegt – auf Migranten und Minderheitengruppen, die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind und potenziell oder de facto diskriminiert werden – werden erstere in dem Bericht nicht berücksichtigt.

Abgesehen von solchen großen autochthonen nationalen Minderheiten gibt es ein großes Spektrum an autochthonen Minderheitengruppen, die kleiner sind oder sich anderweitig von nationalen Minderheiten unterscheiden. In verschiedenen EU-Mitgliedstaaten genießen solche autochthonen Minderheiten einen durch die Verfassung oder andere Gesetze gewährleisteten besonderen Schutz, wie z. B. die Saami-Bevölkerung in Finnland, verschiedene kleinere Gruppen in Österreich und die muslimische Minderheit in Thrakien in Griechenland.²⁰ Durch einen solchen förmlichen Rechtsschutz werden auf diese Weise anerkannten Minderheiten in der Regel bestimmte kulturelle Rechte gewährt, z. B. die Verwendung einer Minderheitensprache vor Gericht und/oder als

13 Für eine Darstellung der Entwicklung der Freizügigkeit und der EU-Migrationspolitik siehe A. Kraler, M. Jandl, M. Hofmann (2006): „The Evolution of EU Migration Policy and Implications for Data Collection“, in: M. Poulain, N. Perrin und A. Singleton (Hrsg.): *Towards the Harmonisation of European Statistics on International Migration* (THESIM), Louvain-La-Neuve: UCL Presses Universitaires de Louvain, S. 35-75.

14 Die Bürger von Zypern und Malta unterlagen zu keinem Zeitpunkt Übergangsregelungen, die den Zugang zu den Arbeitsmärkten der EU-15 beschränkten.

15 Mit Beginn dieser Jahre müssen alle Beschränkungen der Freizügigkeit und des Zugangs zu den Arbeitsmärkten aufgehoben werden. Drei Staaten (IE, SE, UK) haben den Bürgern der EU-8 sofortige volle Freizügigkeit eingeräumt. Weitere zehn der EU-15-Staaten hoben die Beschränkungen in den Jahren 2006 bis 2009 auf. Von den Mitgliedstaaten der EU-15 halten lediglich Österreich und Deutschland die Beschränkungen für EU-8-Bürger bis 2011 aufrecht. Für Bürger der EU-2 haben zu dem Zeitpunkt, an dem dieser Bericht verfasst wird, sechs Mitgliedstaaten der EU-15 (DK, EL, ES, FI, PT, SE) beschlossen, ihre Arbeitsmärkte zu öffnen. Von den neuen EU-Mitgliedstaaten, die der EU im Jahr 2004 beitraten, haben mit Ausnahme von Malta, das Beschränkungen für Bulgaren und Rumänen aufrechterhält, alle ihre Arbeitsmärkte geöffnet (siehe <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?doId=119&langId=de>).

16 Richtlinie 2003/109/EG (25.11.2003).

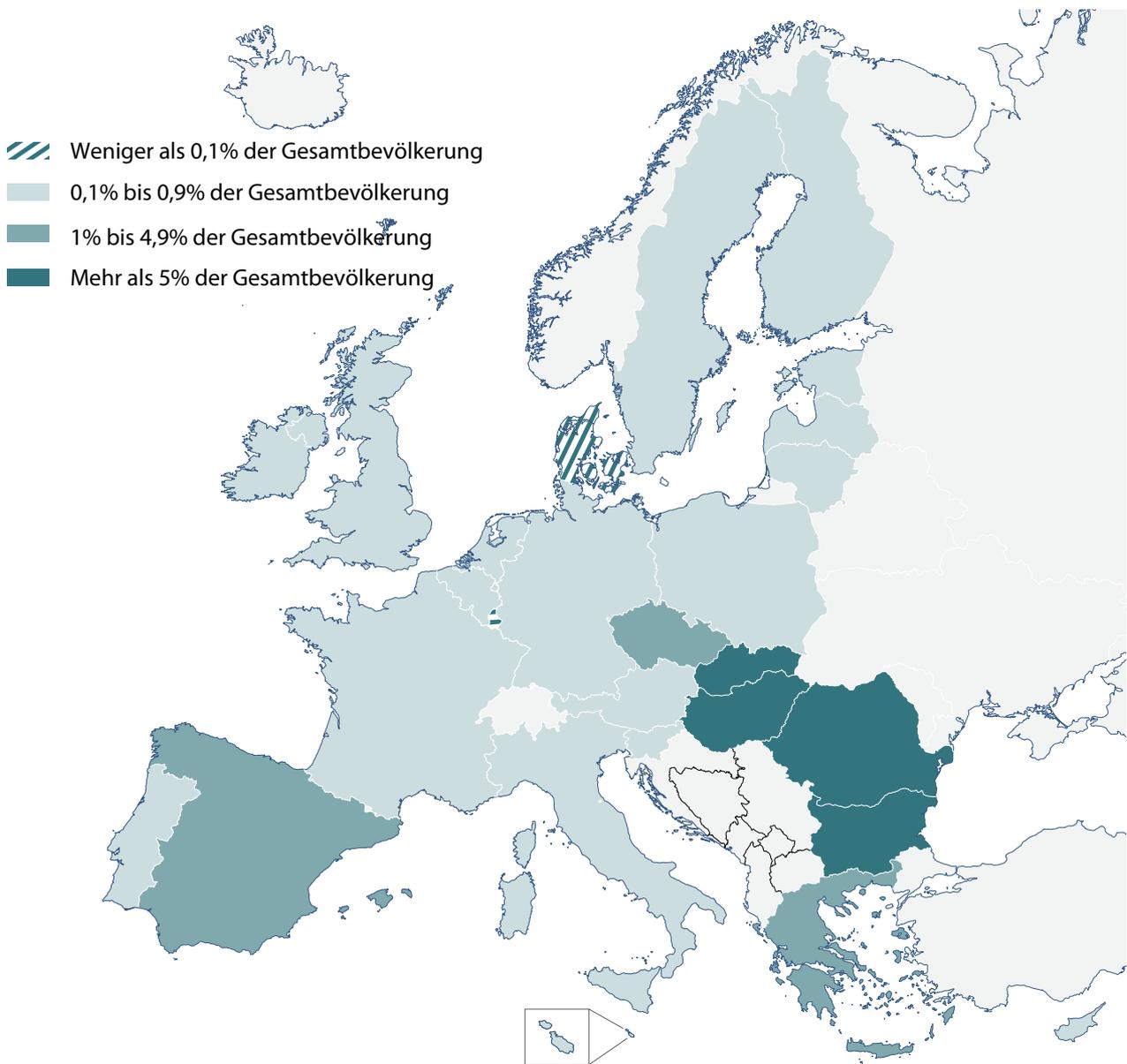
17 Generell liegen keine Daten über die Gesamtzahl des Bestands anerkannter Flüchtlinge vor, es wird nur die Zahl der bewilligten Anträge (und der Ablehnungen) erhoben.

18 Eurostat-Datenbank, Daten extrahiert am 28.11.2008.

19 Europarat (2000): *Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities* (Vielfalt und Zusammenhalt: Neue Herausforderungen für die Integration von Migranten und Minderheiten). Straßburg: Council of Europe Publishing, S. 31.

20 EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union* (Migranten, Minderheiten und Beschäftigung: Ausgrenzung, Diskriminierung und Antidiskriminierung in 15 Mitgliedstaaten der EU).

Abbildung 1.3: Geschätzter Anteil der Roma-Bevölkerungsgruppen in der Europäischen Union



Quelle: Präsentation des ICMPD. Die zugrunde liegenden Daten finden Sie im statistischen Anhang, Tabellen A.1 und A.2.

Unterrichtssprache im Bildungssystem oder der Anspruch auf staatliche Beihilfen für Minderheitenmedien oder andere kulturelle Aktivitäten. Einige dieser Minderheiten stehen am Rande der Gesellschaft und erfahren Marginalisierung und soziale Ausgrenzung. Andere unterscheiden sich im Hinblick auf ihre politische, soziale und wirtschaftliche Teilhabe kaum von der Gesamtbevölkerung. In ihrem Fall ist Vielfalt im Wesentlichen eine Frage der kulturellen und politischen Anerkennung und nicht der sozialen Ausgrenzung und Marginalisierung.

Die Roma stellen eine der größten Minderheitengruppen dar. Ihre Zahl reicht von wenigen Tausend in den baltischen Staaten und Slowenien bis hin zu mehreren Hunderttausend in Frankreich, der Slowakei, Spanien und der Tschechischen

Republik wahrscheinlich mehr als zwei Millionen in Rumänien.²¹ Schätzungen zufolge liegt die Zahl der auf dem Gebiet der Europäischen Union lebenden Personen mit Roma-Hintergrund zwischen drei und sieben Millionen, wie in dem Bericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2004, *Die Situation der Roma in der erweiterten Europäischen Union*²² vor der EU-Erweiterung angenommen, bis hin zu zehn Millionen in den Mitgliedstaaten der EU-27, wie in einer Entschließung des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2008 zu einer

21 J.-P. Liégeois (2007): *Roma in Europe*, Straßburg: Council of Europe Publishing, S. 31

22 Europäische Kommission (2004): *Die Situation der Roma in der erweiterten europäischen Union*, S. 7, abrufbar unter <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/DF/m000000DF.pdf>.

europäischen Strategie für die Roma angegeben.²³ Die üblicherweise als Roma bezeichnete Bevölkerung ist jedoch in sich extrem heterogen und umfasst eine große Zahl unterschiedlicher Gruppierungen, darunter u. a. die Roma im engeren Sinne, Sinti, Traveller, Ashkali, Kalé und Beash.²⁴ Aufgrund einer langen Geschichte der sozialen Ausgrenzung, Marginalisierung, Diskriminierung und Verfolgung sind die Roma insgesamt eine besonders gefährdete Gruppe, auch wenn ihre Situation wiederum in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist.

1.2. Bestimmung von Migranten und Minderheiten

1.2.1. Theoretische Erwägungen

Der allgemeine Schwerpunkt dieses Berichts liegt auf Migranten und Minderheiten, die von sozialer Ausgrenzung, Marginalisierung und Diskriminierung bedroht sind. Diese Begrifflichkeit impliziert nicht, dass Migranten und Minderheiten *per se* gefährdete Gruppen sind. Vielmehr untersuchen wir mögliche Gefährdung als Folge der Zugehörigkeit zu einer Minderheit bzw. des Migrationshintergrunds einer Person und beziehen uns mit der Bezeichnung Migranten und Minderheiten auf gefährdete Gruppen. Wann immer möglich geben wir an, ob wir von Migranten oder Minderheiten oder von beiden Gruppen oder von Teilgruppen der letzteren sprechen.

Wie die Bezeichnung Migranten und Minderheiten in diesem Bericht verwendet wird – nämlich als Kategorie, die auf bestimmte, potenziell von Ausgrenzung, Marginalisierung und Diskriminierung bedrohte Gruppen und nicht auf Migranten und Minderheiten insgesamt referiert –, verweist auf grundsätzlichere Fragen im Hinblick auf die in sozialen und politischen Untersuchungen und folglich in der Datenerhebung verwendeten Konzepte und Kategorien.

Erstens sind die meisten Kategorien der sozialen Analyse gleichzeitig Kategorien der sozialen und politischen Praxis. Am deutlichsten wird dies vielleicht bei politischen Kategorien wie dem „ausländischen Staatsangehörigen“ oder der zunehmenden Praxis, die Migration von Unionsbürgern als Mobilität zu bezeichnen und sie deutlich von der Migration von Drittstaatsangehörigen abzugrenzen. In diesem Kontext kann die wissenschaftliche Analyse Gefahr laufen, Kategorien der sozialen und politischen Praxis zu verstetigen und gewissermaßen zu legitimieren, während es doch ihre eigentliche Aufgabe ist, solche Kategorien kritisch zu hinterfragen und zu dekonstruieren und zu untersuchen, wie sie reifiziert und in bedeutsame Kategorien der politischen und sozialen Praxis umgesetzt werden und welchen Einfluss solche Kategorien auf soziale und wirtschaftliche Muster und Praktiken haben. Roger Brubaker und Frederick Cooper merken

dazu an, dass Sozialwissenschaftler „es vermeiden sollten, eine solche Reifizierung ungewollt zu reproduzieren oder zu verstärken, indem sie Kategorien aus der Praxis als Kategorien der Analyse übernehmen.“²⁵

In Bezug auf die Forschung über Muster der Ungleichheit und Praktiken der Diskriminierung von Migranten und Minderheiten betrifft diese Kritik insbesondere die Begriffe der „Ethnizität“ und der „Rasse“.²⁶ Die Ethnizität ist zwar ein weithin gebrauchter und akzeptierter Begriff, doch seine genaue Bedeutung ist aufgrund seines Doppelcharakters als Kategorie der sozialen Analyse und der sozialen und politischen Praxis fragwürdig.²⁷ Es wächst jedoch das Bewusstsein, dass Ethnizität ein komplexes und fluides Phänomen ist, das Selbstidentifikationsprozesse des Individuums, kollektive interne Diskurse ethnischer Gruppen und externe Diskurse über Ethnizität in der Gesamtbevölkerung einschließt. Infolge des fluiden und im Wesentlichen kontextuellen Charakters des Begriffs lässt sich die Bedeutung der Ethnizität nur schwer festlegen. Hinzu kommt, dass die Bedeutung der Ethnizität auch einer zeitlichen Veränderung unterworfen ist.

Der Begriff der „Rasse“ ist noch problematischer. Die UNESCO hat in ihrer berühmten ersten Erklärung (Statement on Race) im Jahr 1950 darauf hingewiesen, dass der Begriff der Rasse „für alle praktischen gesellschaftlichen Zwecke weniger ein biologisches Phänomen als vielmehr ein sozialer Mythos ist.“ Dieser Mythos hat „einen enormen menschlichen und gesellschaftlichen Schaden“ angerichtet und sollte folglich in der sozialen und politischen Analyse insgesamt verworfen und durch den Begriff der Ethnizität ersetzt werden.²⁸

Doch auch, wenn eine neutralere und allgemeinere Begrifflichkeit wie z. B. „Migranten“ oder „Personen mit Migrationshintergrund“ verwendet wird, liegt dem immer noch die Annahme zugrunde, dass solche Kategorien sachdienlich sind, um bestimmte Arbeitsergebnisse oder andere soziale Muster zu erklären. Solche der Verwendung bestimmter Analysekatoren zugrunde liegenden Annahmen untermauern grundsätzlich jede soziale Analyse und sind nicht unbedingt *per se* problematisch. Diese Kategorien sollten jedoch nicht als selbsterklärend verstanden werden und als Begriffe, die spezifische Merkmale der in einer bestimmten Kategorie zusammengefassten Gruppen konnotieren. Obwohl z. B. viele Migrantengruppen in der Europäischen Union soziale Ausgrenzung und Marginalisierung erfahren, erklärt sich ihre Stellung in der Gesellschaft nicht unbedingt aus der Tatsache,

23 Die Bevölkerungszahl (Roma und Nicht-Roma) nahm mit den Erweiterungen von 2004 und 2007 deutlich zu. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 31. Januar 2008 zu einer europäischen Strategie für die Roma P6_TA (2008)0035, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//DE>.

24 J.-P. Liégeois (2007): *Roma in Europe*, Straßburg: Council of Europe Publishing, S. 32.

25 R. Brubaker, F. Cooper (2000): „Beyond identity“, in: *Theory and Society*, Bd. 29, Nr. 1, S. 5.

26 P. Simon (2007): „Ethnic“ statistics and data protection in the Council of Europe countries, Studienbericht, Straßburg: Europarat; J. Wrench (2007) Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU. Aldershot: Ashgate, S. 104ff.

27 R. Brubaker (2002) „Ethnicity without groups“, in: *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, Bd. 43, Nr. 2, S. 163-189.

28 UNESCO (1952): *The Race Concept: Results of an Inquiry*, abrufbar unter: <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000733/073351eo.pdf> (siehe Anlage, „Text of the 1950 Statement“, Absatz 14). Anzumerken ist, dass die erste Erklärung der UNESCO unter Anthropologen auf erhebliche Kritik stieß, so dass sie nur zwei Jahre später neu formuliert wurde. In der Neufassung der Erklärung wurde die Kritik des Begriffs der Rasse als „sozialer Mythos“ fallengelassen, und er wurde als legitime Kategorie der biologischen Analyse wieder aufgenommen. Dies wurde erst in sehr viel späteren Erklärungen der UNESCO wieder rückgängig gemacht.

dass sie Migranten sind. Statistische Indikatoren sollten als das genommen werden, was sie sind, nämlich als Hinweise auf mögliche erklärende Variablen für bestimmte soziale Muster (in unserem Fall krasse Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt, soziale Ausgrenzung und Diskriminierung). Wenn diese Erwägungen ernst genommen werden, müssen die Konzepte zur Bestimmung gefährdeter Gruppen laufend überprüft und Veränderungen zugänglich sein.

Für die Zwecke dieses Berichts umfasst „Migranten und Minderheiten“ zwei verschiedene, wenn auch sich überschneidende Gruppen: (1) Migranten und Minderheiten mit Migrationshintergrund und (2) autochthone Minderheiten. Für erstere lassen sich drei Bestimmungsmethoden unterscheiden:

- (a) Demografisch lassen sich Migranten als Personen definieren, die mindestens einmal in ihrem Leben von einem anderen Land – in der Regel ihrem Geburtsland – in ihr jetziges Aufenthaltsland gezogen sind. Die größere Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund lässt sich über das Geburtsland ihrer Eltern oder Großeltern bestimmen.
- (b) Traditionell wird als Kriterium für Minderheitengruppen von Migranten zumeist die Staatsbürgerschaft und der damit zusammenhängende Unterschied zwischen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen herangezogen. Angesichts der sehr unterschiedlichen Migrations- und Staatsangehörigkeitsregelungen ist diese Kategorie für die soziale Analyse jedoch weniger geeignet und wird daher in vielen amtlichen Datenreihen durch das Geburtsland ersetzt oder ergänzt. Gleichzeitig verweisen Unterscheidungen zwischen Staatsbürgern und Nichtstaatsbürgern auf wichtige rechtliche Unterschiede, die die soziale und wirtschaftliche Stellung von Migranten beeinflussen können und daher für bestimmte Gruppen und bestimmte wissenschaftliche Fragestellungen eine sehr nützliche Kategorie der sozialen Analyse darstellen. Heutzutage ermöglichen viele amtliche Datenreihen eine Kombination der Variablen Staatsbürgerschaft und Geburtsland, sodass z. B. „einheimische Migranten“ – Migranten, die mit ihrer Geburt die Staatsangehörigkeit erhielten – von Migranten unterschieden werden können, die mit ihrer Geburt eine ausländische Staatsbürgerschaft erworben haben. Es kann also ein sehr viel nuancierteres Bild der potenziellen Faktoren gewonnen werden, die die Stellung von Migranten in der Gesellschaft beeinflussen.
- (c) Die Ethnizität ist eine dritte potenzielle Variable zur Bestimmung von Migranten und von autochthonen Minderheiten. Ethnizität wird in der Regel durch Selbstidentifikation gemessen. Als Variable wird sie hauptsächlich in Erhebungen und Volkszählungen verwendet, während sie in administrativen Datenreihen seltener auftaucht.²⁹ Neben der Selbstidentifikation der Befragten anhand einer vorgegebenen Liste ethnischer Kategorien können auch die Alltagssprache und/oder die Religion als Proxy-Variablen verwendet werden. Ethnizität wird oft auch als Synonym für nationale Herkunft gebraucht. In diesem Fall werden auf die Staatsbürgerschaft oder die Abstammung gestützte Variablen (Geburtsland oder

Geburtsland der Eltern) bzw. eine Kombination davon verwendet. Im letzteren Fall ist Ethnizität jedoch praktisch synonym zu Abstammung und weniger ein eigenständiges Konzept. Die Verwendung der Ethnizität als Synonym für Migrationshintergrund, wie im Vereinigten Königreich üblich, legt nahe, dass Diversität als inhärentes Merkmal heutiger Gesellschaften aufgefasst wird; von daher sollte die Diversität der Herkunft unabhängig vom Migrationsstatus einer Person betrachtet werden.

1.2.2. Praxis der Datenerhebung in den Mitgliedstaaten

Im folgenden Abschnitt soll erörtert werden, welche Definitionen für Migranten- und Minderheitengruppen die EU-Mitgliedstaaten in der Politik verwenden und mit welchen Verfahren sie statistische Daten über diese Gruppen erheben. Zudem wird in begrenztem Umfang die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit von Daten untersucht, obgleich eine gründliche und systematische Analyse den Rahmen dieses Kapitels sprengen würde.

Bei der vorangegangenen EUMC-Studie über Migranten, Minderheiten und Beschäftigung (2003) wurden die damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten den gängigen Konzepten zur Erfassung von Migranten und Minderheiten entsprechend nach der Zuwanderungsgeschichte der jeweiligen Länder eingeteilt.³⁰ Die erste Gruppe von Ländern bildeten in der Studie die Länder mit einer kolonialen Geschichte (FR, NL, UK), zur zweiten Gruppe gehörten die Länder, die zwischen den 1950ern und den 1970ern gezielt Arbeitskräfte angeworben haben (AT, BE, DK, DE, LU, SE)³¹, und die dritte Gruppe setzte sich aus Ländern zusammen, die erst in jüngerer Zeit (seit den späten 1980ern bzw. 1990ern) eine erhebliche Zuwanderung erlebt haben (GR, IT, ES, PT, FI, IE)³². Diese Gruppeneinteilung stellte 2003 in der Europäischen Union der 15 einen sinnvollen Ansatz für die Praxis der Datenerhebung und weitere Untersuchungen über Migranten und Minderheiten dar; durch die letzten beiden Erweiterungswellen und durch neuere Entwicklungen im Bereich der statistischen Datenerhebung und der Konzepte in Bezug auf die Erfassung von Migranten und Minderheiten wurde sie jedoch obsolet. Zudem konzentrierte sich die Länderklassifizierung des Jahres 2003 auf Minderheiten mit Migrationshintergrund, ohne eine breitere Konzeptualisierung von Minderheiten mit einzuschließen.

Patrick Simon (2007) erweitert mit seinen drei Länderkategorien diese Sichtweise:

30 EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*.

31 Diese Gruppe wurde oft als „Gastarbeiter“ bezeichnet. Dieser Begriff ist jedoch problematisch, da sich „Gast“ und „Arbeiter“ widersprechen, und da übersehen wird, dass es sich de facto um Zuwanderer handelte (vgl. A. Treibel (2008): *Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht*. Weinheim und München: Juventa, S. 116.

32 EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union* (Migranten, Minderheiten und Beschäftigung: Ausgrenzung, Diskriminierung und Antidiskriminierung in 15 Mitgliedstaaten der EU), S. 5-9.

29 Siehe Forschungsergebnisse für „Ethnizität“ in der PROMINSTAT-Datenbank unter: www.prominstat.eu/prominstat/database/.

Auf der Grundlage einer Untersuchung der Praktiken der europäischen Länder in der Zensusrunde 2000 stellt Simon fest, dass die meisten Länder ihre Bevölkerung anhand von Staatsbürgerschaft und Geburtsland und deren verschiedenen Kombinationen beschreiben. Diese Gruppen bezeichnet er als „staatenzentriert“, da sich die Variablen hauptsächlich (geografisch und politisch) auf Staaten beziehen. Dieser Gruppe werden die EU-15-Staaten mit Ausnahme der nordeuropäischen Länder zugeordnet.

Simon bezeichnet die Praxis der Datenerhebung in seiner zweiten Kategorie von Ländern als „mosaikartig“. Obwohl sich alle Praktiken in dieser Ländergruppe auf „ethno-kulturelle“ Fragen konzentrieren, unterscheiden sie sich erheblich. Grundsätzlich wird die Bevölkerung in diesen Ländern anhand von Religion, Sprache und Nationalität/Ethnizität beschrieben. Dieser Gruppe werden die mittel- und osteuropäischen Länder, die drei baltischen Staaten und die Balkanländer zugeordnet.

Die dritte Gruppe vorherrschender Praktiken bezeichnet Simon als „Postmigrations-/multikulturelle“ Praktiken der Datenerhebung. Die Länder in dieser Gruppe verwenden Klassifizierungen, in denen sich ihre spezifische Zuwanderungsgeschichte seit Kriegsende und ihre Tradition der Integration und der Antidiskriminierungsstrategien und vergleichbarer Konzepte der Beschreibung von Zuwanderern widerspiegeln. Zu dieser Kategorie zählt Simon Irland, die Niederlande, die skandinavischen Länder und das Vereinigte Königreich. In diesen Ländern stellen Ethnizität, Religion und/oder Abstammung (Geburtsland der Eltern) wichtige Kategorien der Datenerhebung dar. Minderheiten mit Migrationshintergrund werden in der Regel im weiteren Sinne als Migranten der ersten Generation und deren Nachkommen verstanden.³³

Tabelle 1-1: Art der erhobenen Variablen

Art	Erhobene Variable	Länder
Staatenzentriert	Geburtsland und Staatsbürgerschaft	EU-15-Mitgliedstaaten mit Ausnahme der nordeuropäischen Länder, Türkei
Mosaikartig	Sprache und Nationalität/Ethnizität	Mittel- und osteuropäische Länder, baltische Staaten und die Balkanländer
Postmigrations-/multikulturelle	Ethnizität, Religion und/oder Abstammung (Geburtsland der Eltern)	Irland, die Niederlande, die skandinavischen Länder und das Vereinigte Königreich

Quelle: P. Simon (2007), S. 38³⁴

Infolge größerer Veränderungen in der Praxis der Datenerhebung in den letzten Jahren, die gekennzeichnet ist durch eine zunehmend komplexere, vielfältige und internationalisierte Erhebung von Daten, steht inzwischen ein ziemlich breites Spektrum an Variablen zur Bestimmung von Migranten und Minderheiten in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung. Dies führt dazu, dass die Unterschiede zwischen den Ländern immer unschärfer werden. Außerdem verwenden einige Länder und insbesondere solche, in denen sich einzelne Datenreihen nicht ohne Weiteres verbinden lassen, nicht für alle Datenreihen einheitliche Konzepte bzw. gleichzeitig unterschiedliche Verfahren an, indem sie z. B. in einer Datenreihe Daten zur Ethnizität erheben und in anderen Datenreihen andere Variablen verwenden. Eine immer größere Zahl von Ländern entwickelt jedoch registergestützte Bevölkerungsstatistiken, bei denen verschiedene Variablen und Kombinationen dieser Variablen genutzt werden können, um Migranten und Minderheiten zu bestimmen. Die Art und Weise der Repräsentation von Migranten und Minderheiten in veröffentlichten Statistiken ist in der Regel weniger flexibel und richtet sich erkennbar nach länderspezifischen Traditionen. Im Folgenden werden einige Beispiele solcher länderspezifischen Konzepte dargestellt.

1.2.2.1. Länderspezifische Konzepte

In Frankreich sind Staatsbürgerschaft und Geburtsland die wichtigsten verwendeten Variablen. Diese Variablen werden zu einer spezifischen Definition des „Zuwanderers“ („immigré“) zusammengefasst, der definiert wird als Einwohner Frankreichs, der im Ausland geboren wurde und bei seiner Geburt eine ausländische Staatsbürgerschaft besaß. Dieses Konzept wurde aus zwei Gründen eingeführt: (1) Die Geburt im Ausland wurde als nicht eindeutig genug erachtet, da viele französische Staatsbürger im Ausland geboren werden, und da es bei einer Niederlassung in Frankreich wichtige Unterschiede hinsichtlich der Integrationsprozesse von Staatsbürgern und Ausländern gibt. Würde (2) das Konzept des Zuwanderers ausschließlich auf der Basis des Geburtslandes definiert, so ließen sich unterschiedliche Migrations- und Integrationswege von Zuwanderern, die nach der Zuwanderung eingebürgert werden, bzw. solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, nicht mehr ohne Weiteres unterscheiden. Informationen über die Staatsangehörigkeit bei der Geburt wiederum ermöglichen eine Unterscheidung zwischen den beiden Gruppen und somit die Untersuchung von potenziell unterschiedlichen Integrationswegen.³⁵ In vielen anderen Ländern Europas hingegen stehen Informationen über die Staatsangehörigkeit bei der Geburt nicht ohne Weiteres in amtlichen Datensätzen zur Verfügung.

In den Niederlanden unterscheiden die amtlichen Statistiken zwischen Allochthonen (*allochthons*) und Einheimischen (*autochthons*).³⁶ Einheimische sind definiert als Personen, deren Eltern in den Niederlanden geboren wurden, während Allochthone Personen sind, bei denen mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde. *Allochthons* werden weiter unterschieden nach westlichen und nicht-westlichen

33 P. Simon (2007): „Ethnic“ statistics and data protection in the Council of Europe countries, Studienbericht, Straßburg: Europarat, S. 37-38.

34 P. Simon (2007): „Ethnic“ statistics and data protection in the Council of Europe countries, Studienbericht, Straßburg: Europarat.

35 T. Eremenko, X. Thierry (2009) *Country Report France*, National Data Collection Systems and Practices, abrufbar unter: www.prominostat.eu.

36 J. Doomernik (2009) *Country Report The Netherlands*, National Data Collection Systems and Practices, abrufbar unter: www.prominostat.eu.

Herkunftsländern.³⁷ Zu den westlichen Ländern gehören alle europäischen Länder außer der Türkei sowie Nordamerika, Ozeanien, Indonesien und Japan. Alle übrigen werden als nicht-westlich definiert. Der Einbeziehung Indonesiens und Japans in die Gruppe der westlichen Länder liegen sozioökonomische Erwägungen zugrunde.³⁸ Des Weiteren wird unterschieden zwischen der ersten Generation mit ausländischem Hintergrund und der zweiten Generation mit ausländischem Hintergrund.³⁹ Die erste Gruppe umfasst im Ausland geborene Personen mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil, während die „zweite Generation“ Personen umfasst, die in den Niederlanden geboren wurden und mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil haben.

Das Konzept der „ethnischen Nationalität“ findet sich vor allem in den osteuropäischen Ländern. „Nationalität“ bezeichnet in diesem Zusammenhang nicht den Rechtsstatus eines Individuums im Verhältnis zu einem Staat, sondern eine nationale Identität im Sinne einer ethnischen Identität. Insofern überschneidet sich der Begriff mit der Ethnizität, ist aber nicht synonym dazu. Historisch datiert der Begriff aus der Zeit des Kommunismus. In diesem Zusammenhang bezog sich der Begriff der ethnischen Nationalität in der Regel, wenn auch nicht ausschließlich, auf die nationale Herkunft im Sinne der Herkunft einer Person aus einer der konstituierenden „Nationen“, aus denen sich die kommunistischen Föderationen (vor allem Jugoslawien und die Sowjetunion) zusammensetzten. In Lettland wird in verschiedenen Statistiken nach ethnischer Nationalität unterschieden. Die ethnische Nationalität leitet sich in der Regel nicht vom Geburtsland oder der Staatsangehörigkeit ab, sondern wird durch die Selbstidentifikation bestimmt.

Die Verwendung der Begriffe Ethnizität oder „Rasse“ hängt im Vereinigten Königreich eng mit antirassistischen und Antidiskriminierungsstrategien und insbesondere mit dem Race Relations Act zusammen. Die Kategorien, die herangezogen wurden, um „Rasse“ zu messen, haben sich jedoch im Lauf der Zeit erheblich verändert. Ethnizität wird anhand der Selbstidentifikation gemessen.⁴⁰ Die im Zensus 2001 enthaltenen Gruppen waren: „Weiß“, „gemischt“, „asiatisch oder asiatisch-britisch“, „schwarz oder schwarz-britisch“ und „chinesisch oder sonstige ethnische Gruppe“. Alle diese Kategorien umfassen verschiedene Unterkategorien⁴¹, die nach bestimmten Merkmalen wie z. B. Hautfarbe (weiß, schwarz-britisch) sowie nationaler, ethnischer und geografischer

Herkunft (Indien, Pakistan, China)⁴² unterteilt sind. Obwohl ethnisches Monitoring im Vereinigten Königreich durch Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung der Chancengleichheit gerechtfertigt wird, wird die Verwendung der „Rasse“ als statistische Kategorie auch kritisiert und für rassistische Tendenzen in der britischen Gesellschaft verantwortlich gemacht.⁴³

1.2.2.2. Praktiken der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Staatsbürgerschaft, Geburtsland und Abstammung sowie Ethnizität⁴⁴

Obwohl verschiedene Länder ihre eigenen Konzepte zur Bestimmung von Migranten und Minderheitengruppen verwenden, sind Geburtsland und Staatsbürgerschaft zunehmend in verschiedenen Datenquellen verfügbar. Gemäß der vor kurzem verabschiedeten Verordnung zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz⁴⁵ sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Daten über Bevölkerungsbestände internationaler Migranten nach Geburtsland und Staatsangehörigkeit zur Verfügung zu stellen. Die Verordnung betrifft allerdings nur allgemeine demografische Informationen und Informationen über den Rechtsstatus der Zuwanderer. Während also allgemeine Bevölkerungsstatistiken in der Regel die Variablen Staatsangehörigkeit und Geburtsland enthalten, trifft dies auf nationale Datenquellen über Beschäftigung und andere soziale Bereiche nicht immer zu.

Auf europäischer Ebene umfassen sowohl die Arbeitskräfteerhebung (AKE) als auch die Europäische Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) die Variablen Staatsangehörigkeit und Geburtsland. Im Falle der AKE wurde die Variable Mitte der 1990er Jahre eingeführt. In das Ad-hoc-Modul des Jahres 2008 über Migranten auf dem Arbeitsmarkt wurde zusätzlich die Variable des Geburtslandes der Eltern aufgenommen, um die zweite Generation bestimmen zu können. In einigen Ländern wie z. B. Österreich wurde das Geburtsland der Eltern als Kernvariable definiert und für künftige Zyklen der Erhebung übernommen.

Der **Rechtsstatus** bzw. genauer die **Staatsangehörigkeit** ist die am häufigsten herangezogene Unterscheidung in den EU-Mitgliedstaaten. Sie findet sich in der Regel in allgemeinen Datensätzen über die Bevölkerung, Daten über Aufenthaltstitel sowie sozioökonomischen Datensätzen wie der AKE und nationalen Datenquellen zur Beschäftigung. Die verfügbaren Daten unterscheiden in der Regel zwischen Staatsbürgern, Ausländern und Unionsbürgern vs. Drittstaatsangehörigen. Die Daten über Aufenthaltstitel enthalten normalerweise auch Informationen über Aufenthaltsgründe und die Art des jeweiligen Rechtsstatus. Im Rahmen der Verordnung der EU zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen

37 Vgl. Website des statistischen Amtes der Niederlande unter: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLEN&PA=37325eng&D1=a&D2=0-1,3-4,139,145,210,225&D3=0&D4=0&D5=0&D6=9-12&HD=080604-1108&LA=EN&HDR=G3,G4,G2,T&STB=G1,G5> und <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=37325&D1=a&D2=0-4,136,151,214,231&D3=0&D4=0&D5=0&D6=a,10-8&HD=080331-1216&HDR=G4,G2,G3,T&STB=G1,G5>, (9.10.2008).

38 Vgl. Website des statistischen Amtes der Niederlande unter: www.cbs.nl/en-GB/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=1057 und www.cbs.nl/en-GB/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=1013.

39 Vgl. Website des statistischen Amtes der Niederlande unter: www.cbs.nl/en-GB/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=950 und www.cbs.nl/en-GB/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=1034.

40 A. Singleton, A. Lenoel (2010) *Country Report United Kingdom*, National Data Collection Systems and Practices, abrufbar unter: www.prominstat.eu.

41 Vgl. www.statistics.gov.uk/census2001/pdfs/key_statistics_final.pdf.

42 P. Simon (2007): „Ethnic“ statistics and data protection in the Council of Europe countries, Studienbericht, Straßburg: Europarat, S. 61.

43 P. Simon (2007): „Ethnic“ statistics and data protection in the Council of Europe countries, Studienbericht, Straßburg: Europarat, S. 62.

44 Dieser Abschnitt stützt sich auf eine vorläufige Analyse der den Verfassern der Studie zur Verfügung gestellten RAXEN-Berichte und des laufenden RP6-Projekts „Promoting quantitative comparative research in the field of migration and integration“ (PROMINSTAT). Zum Projekt siehe www.prominstat.eu.

45 Verordnung (EG) Nr. 862/2007.

Schutz sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, solche Informationen auf jährlicher Basis bereitzustellen.

Die wichtigste Variable zur Bestimmung der **Herkunft** einer Person ist die Variable des Geburtslandes. Wichtige Indikatoren für die Abstammung einer Person sind auch das Geburtsland und die Staatsangehörigkeit der Eltern. Während das Geburtsland zunehmend häufiger in unterschiedlichen Datenreihen zur Verfügung steht, gilt dies nicht für das Geburtsland und die Staatsangehörigkeit der Eltern. Sowohl die Herkunft (Geburtsland) als auch die Abstammung sind Proxy-Variablen für die Bestimmung der Ethnizität einer Person.

Ethnizität ist eine komplexere Kategorie als Rechtsstatus und Herkunft, vor allem in Bezug auf Datenerhebung und Statistiken. Ethnizität nutzen nur relativ wenige Länder als Konzept der Sozialstatistik.⁴⁶ Ethnizität kann sich auf bestimmte Merkmale von Personen wie z. B. Hautfarbe, nationale Herkunft, Religion, regionale Identifikation oder Sprache beziehen.

Der Hauptgrund für die mangelnde Verfügbarkeit von Informationen über Ethnizität und „Rasse“ ist die Tatsache, dass diese beiden Kategorien umstritten sind. Ungeachtet der Vorbehalte hinsichtlich der Verwendung der Ethnizität als statistischer Kategorie hat der Europäische Beratende Ausschuss für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES) vor kurzem empfohlen, Informationen über die Ethnizität als Kernvariable der Sozialstatistiken aufzunehmen, die künftig auf europäischer Ebene, vor allem im Rahmen der AKE und der EU-SILC, erhoben werden sollen. Diese Empfehlungen werden grundsätzlich von Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft, unterstützt.⁴⁷

1.3. Verfügbarkeit von statistischen Angaben über Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung

Grundsätzlich lässt sich Diskriminierung auf zweierlei Weise statistisch nachweisen: (a) durch den unmittelbaren Nachweis von Diskriminierung und diskriminierenden Praktiken, der im Folgenden eingehender diskutiert werden soll, und (b) durch den mittelbaren Nachweis und statistische Inferenz. Allgemeine Arbeitsmarktdaten können als allgemeine Indikatoren für Gefährdung und potenzielle Diskriminierung herangezogen werden. Hoch entwickelte statistische Methoden, die alternative Erklärungsfaktoren kontrollieren, können ebenfalls dazu beitragen, potenzielle Diskriminierung mittelbar festzustellen.

Daten über die Arbeitsmarktleistung von Migranten und Minderheiten sind im Großen und Ganzen leicht zugänglich, wenn auch nicht immer in ausreichender Qualität und

hinreichend detailliert, um Aussagen über die Gefährdung von Migranten und Minderheiten machen oder Schlussfolgerungen zur Häufigkeit von Diskriminierung ziehen zu können.

1.3.1. Statistische Daten zur Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt

Die offensichtlichsten Indikatoren für Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt sind allgemeine Statistiken über Beschäftigungsmuster, und die häufigsten sind Erwerbsbeteiligung und Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten. Nun lassen sich große Unterschiede der Beschäftigungsmuster als solche jedoch durch eine Vielzahl von Faktoren erklären. So können Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung z. B. mit einem unterschiedlichen Rechtsstatus (Zugang zum Arbeitsmarkt) zusammenhängen, mit einer unterschiedlichen Humankapitalausstattung (und daher geringeren Chancen auf dem Arbeitsmarkt), mit Unterschieden in der demografischen Zusammensetzung bestimmter Gruppen (z. B. mehr Kinder und/oder ältere Personen), mit Gruppeneffekten (Zeitpunkt und Alter zum Zeitpunkt der Zuwanderung und/oder des Eintritts in den Arbeitsmarkt) oder mit diskriminierenden Einstellungen seitens der Arbeitgeber. Daher müssen Arbeitsmarktstatistiken, wenn sie Arbeitsmarktergebnisse erklären sollen, zu einer großen Bandbreite weiterer Informationen in Beziehung gesetzt werden, wie z. B. zu demografischen Merkmalen, Bildungsabschlüssen, Arbeitszeiten (z. B. Vollzeit oder Teilzeit), zur Art des Arbeitsvertrags (befristet vs. unbefristet), zur Verteilung nach Wirtschaftssektoren, zu Beschäftigung und Beschäftigungsstatus und zu Arbeitsbedingungen und Löhnen.

In der Regel sind in den EU-Mitgliedstaaten allgemeine Statistiken zur Erwerbsbeteiligung vorhanden. Die nationalen Daten sind jedoch aufgrund der für Beschäftigungsmerkmale einerseits und für Migranten und Minderheiten andererseits verwendeten unterschiedlichen Konzepte nur selten vergleichbar. Detailliertere Daten zu den Arbeitsmarktergebnissen bestimmter Gruppen (z. B. Löhne, Arbeitsbedingungen und Ausbildung) sind noch seltener vorhanden und noch weniger vergleichbar. Bis zu einem gewissen Grad spiegeln die Unterschiede der verwendeten Konzepte und Definitionen grundlegende Unterschiede der Sozialsysteme wider, mit denen die Datenerhebung eng zusammenhängt. Obwohl im Prinzip einige vergleichende Informationen aus harmonisierten europäischen Erhebungen wie der EU-SILC oder der AKE zur Verfügung stehen, stellen Probleme bei der korrekten Bestimmung der Stichproben von Migranten und Minderheiten sowie geringe Stichprobengrößen und die daraus resultierenden Probleme für die Datenqualität und für die Möglichkeit, kleinere Gruppen von Migranten und Minderheiten zu überwachen, insgesamt erhebliche Hindernisse für vergleichende Untersuchungen dar.

46 P. Simon (2007): „Ethnic“ statistics and data protection in the Council of Europe countries, Studienbericht, Straßburg: Europarat.

47 Siehe M. Gaude (2007): *Statistics on discrimination within the context of social statistics – main issues. Reaction from Eurostat*, Thesenpapier für das 33. Seminar des Europäischen Beratenden Ausschusses für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES) zum Thema „Ethnic and Racial Discrimination on the Labour Market: Measurement, statistics and indicators“ („Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aus Gründen der ethnischen Herkunft und Zugehörigkeit“), 7.-8. Juni 2007, Valletta, Malta.

1.3.2. Daten über Diskriminierung

Grundsätzlich gibt es fünf Wege, um Diskriminierung und damit zusammenhängende Praktiken und Einstellungen zu ermitteln:⁴⁸

Erstens können von Diskriminierungsopfern berichtete Diskriminierungserfahrungen untersucht werden. Informationen über **Diskriminierungserfahrungen** können aus Berichten über Vorfälle, Beschwerden und Gerichtsverfahren sowie – systematischer – aus Erhebungen abgeleitet werden. Informationen über Vorfälle, Beschwerden und Gerichtsverfahren sind naturgemäß keine besonders brauchbare Informationsquelle zur Ermittlung umfassenderer Diskriminierungsmuster. Die Problematik der Aussagekraft von auf diese Weise gewonnenen Daten im Hinblick auf Diskriminierungsmuster soll in Kapitel 4.1 ausführlicher diskutiert werden. Erhebungen unter Diskriminierungsopfern stellen im Allgemeinen eine verlässlichere Informationsquelle dar. Aber auch dies ist mit Schwierigkeiten verbunden; denn den Opfern ist vielleicht gar nicht bewusst, dass sie diskriminiert wurden, oder sie halten Ungleichbehandlung für legitim oder normal. Umgekehrt kann Ungleichbehandlung auch als Diskriminierung wahrgenommen werden, obgleich sie andere Gründe hat.

2008 hat die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte eine EU-weite Befragung von Opfern durchgeführt, um Diskriminierungserfahrungen, Viktimisierung und die Behandlung durch die Behörden zu untersuchen. Die Ergebnisse dieser Befragung liegen seit 2009 vor.⁴⁹ Die Studie enthält erstmals umfassende und vergleichbare Informationen über Diskriminierungserfahrungen und Viktimisierung in der EU der 27 (siehe Abschnitt 4.2.4 dieses Berichts).

Zweitens können Informationen über diskriminierende Praktiken und gegebenenfalls über Arbeitgeber (Firmen), die Migranten und Minderheiten diskriminieren, durch **Diskriminierungstests** mithilfe des Matched-Pairs-Verfahrens gewonnen werden. Diskriminierungstests können quasi-experimentell genutzt werden, um die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß diskriminierendes Verhaltens gegenüber bestimmten Gruppen zu untersuchen. Was die Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung angeht, werden Diskriminierungstests nahezu ausschließlich bei Einstellungsverfahren angewandt. Aus methodischen Gründen lassen sich andere Formen der Diskriminierung in der Beschäftigung (Beförderung, Lohndiskriminierung, Diskriminierung bei der Zuweisung von Aufgaben) *per se* nur schwer durch Diskriminierungstests untersuchen. Mit Diskriminierungstests könnten potenziell auch die Merkmale von Firmen/Arbeitgebern, die diskriminieren, untersucht werden. Die vorhandenen Diskriminierungstests liefern in der Regel jedoch nur sehr begrenzte Informationen über Arbeitgeber. Diskriminierungstests werden in Abschnitt 4.2. eingehender untersucht.

Der **Intergruppenvergleich** statistischer Daten ist eine dritte Methode, um Diskriminierung zu ermitteln. Wenn alternative erklärende Variablen wie z. B. Ausbildung, Alter und Geschlecht statistisch kontrolliert werden, weisen die verbleibenden Unterschiede der Arbeitsmarktergebnisse auf potenzielle Diskriminierung hin. Mit dieser Methode lässt sich Diskriminierung nur indirekt nachweisen. Ihr Vorteil liegt darin, dass sie keine speziellen Erhebungsinstrumente erfordert und dass vorhandene Datenquellen zur Beschäftigung genutzt werden können, sofern sie ausreichend detailliert und qualitativ hinreichend sind.

Viertens können Informationen über **Einstellungen der Mehrheitsbevölkerung** Aufschluss darüber geben, in welchem Ausmaß Angehörige der Mehrheitsbevölkerung diskriminierende Praktiken und Einstellungen tolerieren, bzw. umgekehrt, in welchem Ausmaß sie diskriminierende Praktiken und Einstellungen ablehnen und Nichtdiskriminierung unterstützen. Verschiedene europäische Erhebungen, u. a. das Eurobarometer und die Europäische Sozialerhebung, enthalten regelmäßig Items zu Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.⁵⁰

Solche Erhebungen sind in zweierlei Hinsicht nützlich. Erstens ermöglichen sie eine Überwachung der Einstellungen der Mehrheit gegenüber Migranten und Minderheiten und außerdem bis zu einem gewissen Grad auch eine Beurteilung der Auswirkungen von politischen Initiativen wie Sensibilisierungsprogrammen u. Ä. auf die Einstellungen der Öffentlichkeit. Zweitens können solche Erhebungen potenziell genutzt werden, um zu ermitteln, warum Menschen diskriminierende Überzeugungen haben. Für die Untersuchung diskriminierender Praktiken sind Umfragen zu Einstellungen hingegen weniger ergiebig. Einerseits äußern sich diskriminierende Einstellungen nicht unbedingt in diskriminierenden Praktiken. Andererseits können sich Menschen diskriminierend verhalten, ohne explizite diskriminierende Überzeugungen zu haben bzw. ohne dies zuzugeben.

Eine fünfte mögliche Informationsquelle zur Diskriminierung sind **Erhebungen zu den Einstellungen und diskriminierenden Praktiken von „Gatekeepern“**, d. h. Arbeitgebern, Personalleitern, Beschäftigungsagenturen usw. Dass diskriminierende Einstellungen sich nicht zwangsläufig in diskriminierenden Praktiken äußern, gilt auch im Hinblick auf Arbeitgeberbefragungen; Angaben zu den tatsächlichen Praktiken können durch die Tendenz verzerrt sein, nur sozial akzeptable Praktiken anzugeben. Die Ergebnisse solcher Befragungen können also sowohl die breitere Akzeptanz (bzw. Nichtakzeptanz) diskriminierender Praktiken als auch konkretes diskriminierendes Verhalten als solches widerspiegeln. Trotz dieser Einschränkungen bieten Gatekeeper-Befragungen potenziell Erklärungen dazu, warum Arbeitgeber diskriminierendes Verhalten praktizieren. Solche Informationen sind für die Konzeption geeigneter politischer Reaktionen auf diskriminierendes Verhalten besonders wichtig.

48 Angepasste Einteilung nach: A. Gächter (2004): *Detecting Discrimination Against Migrants*, ZSI Discussion Paper, Nr. 3, S. 10.

49 Siehe Erhebung der EU-MIDIS, abrufbar unter: <http://www.fra.europa.eu/>, und S. Nevala (2008) *EU-MIDIS Surveying ethnic minorities and immigrants in the EU27*. Präsentation auf der internationalen Konferenz: 13. Internationale Metropolis-Konferenz. Mobilität, Integration und Entwicklung in einer globalisierten Welt. 27.-31. Oktober 2008, Bonn, abrufbar unter: www.metropolis2008.org/workshop-information/speeches_and_presentations/index.php.

50 Siehe z. B. das spezifische Modul zur Diskriminierung in der Eurobarometer-Welle 2006: European Commission (2007): *Diskriminierung in der Europäischen Union*, Eurobarometer Spezial 263 Welle 65.4, TNS Opinion & Social, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_de.pdf.

1.4. Entwicklung der statistischen Datenerhebung in den letzten fünf Jahren

In der EUMC-Studie des Jahres 2003 über Migranten, Minderheiten und Beschäftigung wurde deutlich, dass es an verfügbaren statistischen Informationen über die sozioökonomischen Merkmale von Migranten und Minderheiten mangelt und dass statistisch belastbare Daten über Diskriminierung fehlen. In der Studie wurde den Mitgliedstaaten empfohlen, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die Verfügbarkeit, den Umfang und die Qualität der Daten über Migranten und Minderheiten zu verbessern.⁵¹

Insgesamt gab es im Untersuchungszeitraum große Veränderungen der Datenerhebungspraxis in der Europäischen Union. Diese Veränderungen betreffen a) Änderungen der Datenerhebungssysteme sowohl im Hinblick auf Verbesserungen der vorhandenen Datensätze als auch im Hinblick auf die Einführung neuer Erhebungsinstrumente und neuer Datensätze; b) die weiter reichende Verfügbarkeit der demografischen Kernvariablen zur Bestimmung von Migranten und Minderheiten, d. h. insbesondere des Geburtslandes und c) Veränderungen im Zusammenhang mit der Harmonisierung der Datenerhebung auf europäischer Ebene.

So verwenden inzwischen immer mehr Länder registrierte Datenerhebungssysteme. Obwohl Datenerhebungssysteme auf der Grundlage administrativer Daten nicht problemlos sind, besteht der Vorteil registrierter Systeme – grundsätzlich – darin, dass Informationen aus unterschiedlichen Datensätzen systematisch miteinander verbunden werden können, sodass umfassende Informationen über die Gesamtbevölkerung (oder eine Teilgruppe) in einer beträchtlichen thematischen Bandbreite und auf regelmäßiger Basis bereitgestellt werden können. Die skandinavischen Länder und die Niederlande haben schon seit einiger Zeit registrierte Datenerhebungssysteme. In Belgien und Slowenien wurden in den 1990er Jahren registrierte Datenerhebungssysteme eingeführt, auch wenn die Register in Belgien erst in jüngerer Zeit in größerem Umfang zur Analyse der Arbeitsmarktmuster von Migranten und Minderheiten herangezogen werden. Österreich hat Anfang der 2000er-Jahre registrierte Systeme eingeführt und danach verschiedene neue Register eingerichtet. Infolge dessen wird der nächste Zensus vollkommen registriert sein. Auch Deutschland wird in der nächsten Zensusrunde einen registrierten Zensus einführen und hat im letzten Jahrzehnt neue beschäftigungsbezogene Datenreihen auf der Grundlage von Verwaltungsregistern erstellt. In beiden Ländern unterliegt die Datenverknüpfung außerhalb des Zensus jedoch erheblichen rechtlichen Einschränkungen. Obwohl auch die baltischen Staaten über qualitativ hochwertige Register verfügen, werden sie im Allgemeinen aus Datenschutzgründen nicht für statistische Zwecke verwendet.⁵²

Um zeitabhängige Entwicklungen und Veränderungen zu ermitteln und Prozesse und Faktoren bestimmen zu können, die zu ungleichen Arbeitsmarktergebnissen von Migranten und Minderheiten führen, sind jedoch gute Längsschnittinformationen erforderlich. Während aufeinander folgende Querschnittstudien und Register, für die nur statistische Momentaufnahmen erstellt werden, die Überwachung zeitliche Veränderungen auf aggregierter Ebene ermöglichen, sind Längsschnittdaten erforderlich, um Aussagen über zeitliche Veränderungen auf der Ebene des Individuums treffen zu können. Die Verfügbarkeit von Längsschnittdaten ist in der Europäischen Union jedoch sehr unterschiedlich. Solche Statistiken sind nur in den Ländern leicht zugänglich, die über registrierte Datenerhebungssysteme verfügen, auch wenn Paneldaten als Ersatz herangezogen werden können. Auf EU-Ebene ist die EU-SILC das einzige Befragungsinstrument, das ausdrücklich eine Längsschnittperspektive beinhaltet. Allerdings erlaubt sie nur eine begrenzte Längsschnittanalyse, da die Befragten nur über vier Wellen hinweg, d. h. vier Jahre lang, an der EU-SILC teilnehmen.

In ganz Europa hat sich die Verfügbarkeit der Variable des Geburtslandes in den letzten fünf Jahren erheblich verbessert. In vielen auf nationaler Ebene vorhandenen Datenquellen über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, z. B. in Sozialversicherungsregistern oder Arbeitslosenregistern, ist die Staatsbürgerschaft immer noch die wichtigste verwendete Variable. Die Ethnizität hingegen ist bei der Erhebung statistischer Daten in der EU immer noch ein relativ selten verwendetes Konzept. Während in einigen Ländern in Zensusbefragungen und anderen Erhebungen Variablen zur Ethnizität und Identität neu eingeführt wurden, wie z. B. in Irland, wo im Zensus 2006 erstmals eine Frage zur Ethnizität einbezogen wurde, rücken andere Ländern von der ethnizitätsgestützten Datenerhebung wieder ab. Litauen und die Slowakei z. B., wo bis 2004 bzw. 1999 in den Beschäftigungsstatistiken auch Daten zur Ethnizität enthalten waren, verwenden die Variable der Ethnizität inzwischen nicht mehr. In Bezug auf die Zuwanderung kann jedoch auch ohne die Variable der Ethnizität ein erfolgreiches ethnisches Monitoring durchgeführt werden, indem die Abstammung als Hauptvariable zur Ermittlung ethnischer Gruppen verwendet wird.

Auf europäischer Ebene stellt die anstelle des Europäischen Haushaltspanels eingeführte EU-SILC ein nützliches neues Erhebungsinstrument dar, das für die Analyse der Beschäftigungs- und Einkommenssituation von Migranten und Minderheiten in einer länderübergreifenden Perspektive relevant sein könnte. Aufgrund der relativ geringen Erhebungsgrößen können jedoch nur die größten Gruppen bestimmt werden. Im Vergleich dazu stellt die Europäische Arbeitskräfteerhebung (AKE) ein sehr viel robusteres Erhebungsinstrument dar. Vor allem das AKE Ad-hoc-Modul des Jahres 2008 über Migranten ist eine wichtige neue Informationsquelle zur Arbeitsmarktsituation von Migranten,⁵³ und die bereits erwähnte, im Auftrag der Agentur für Grundrechte durchgeführte EU-Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS) stellt die erste und umfassendste EU-weite Erhebung über Diskriminierungserfahrungen ausgewählter Zuwanderer- und Minderheitengruppen dar und ist eine wichtige

51 EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*, S. 89-93.

52 Informationen auf der Grundlage von PROMINSTAT-Länderberichten, abrufbar unter: www.prominstat.eu.

53 Zu den Ad-hoc-Modulen der AKE siehe http://circa.europa.eu/irc/dsis/employment/info/data/eu_ifs/LFS_MAIN/Adhoc_modules/Adhoc_modules_mainpage.htm.

Informationsbasis für Diskriminierungserfahrungen von Zuwanderern⁵⁴ (siehe Abschnitt 4.2.4).

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer besseren Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit von Daten über Zuwanderer auf europäischer Ebene war die Annahme der Verordnung der EU zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz im Juli 2007.⁵⁵ Die Verordnung schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten Daten über Wohnbevölkerung, Zuwanderung, Abwanderung, Erwerb der Staatsangehörigkeit, Asylanträge und Entscheidungen über Asylanträge, Bekämpfung der irregulären Einreise und des illegalen Aufenthalts und Statistiken über Aufenthaltstitel und über Rückführungen liefern. Die Verordnung verlangt eine Differenzierung der meisten Daten nach Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und Geburtsland. Das erste Referenzjahr ist 2008. Die ursprünglich vorgesehene Einbeziehung sozioökonomischer Variablen gemäß Artikel 8 der Verordnung über zusätzliche, von der Kommission vorzuschlagende Untergliederungen wurde jedoch in der endgültigen Verordnung fallengelassen.⁵⁶

Trotz der Nichteinbeziehung sozioökonomischer Variablen in der endgültigen Fassung der Verordnung über Wanderungsstatistik wächst das Bewusstsein für die Notwendigkeit von vergleichbaren sozioökonomischen Daten über Migranten und Minderheiten im Allgemeinen und über Diskriminierung im Besonderen. Inzwischen gibt es auch immer mehr Initiativen und Maßnahmen zur Verbesserung der Daten über die Arbeitsmarktleistung von Migranten und Minderheiten und über Diskriminierung. Beispielsweise waren bereits in dem im Jahr 2000 verabschiedeten Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen 2001-2006⁵⁷ bestimmte Maßnahmen zur Erhebung von Gleichstellungsdaten vorgesehen.

In diesem Zusammenhang richtete die GD Beschäftigung 2002 eine aus Experten aus zehn EU-Mitgliedstaaten bestehende Arbeitsgruppe für Gleichstellungsdaten ein. Ihre Aufgabe bestand darin, die Verfügbarkeit von Gleichstellungsdaten und deren Umfang sowie mögliche Verbesserungen der Daten zu bewerten. Eine im Rahmen des Aktionsprogramms finanzierte gesonderte Studie enthält eine detaillierte Untersuchung von Diskriminierungsstatistiken und eine Reihe von Empfehlungen dazu, wie die Daten über Diskriminierung verbessert werden können.⁵⁸ In einer etwas breiter angelegten, ebenfalls im

Rahmen des Programms finanzierten zweiten Studie werden Gleichstellungsstatistiken in einer umfassenderen Perspektive untersucht.⁵⁹ Seit 2005 erstellt Eurostat Gleichstellungsstatistiken für die GD Beschäftigung. Seit 2007 werden Gleichstellungsstatistiken als gesonderte Aktion im statistischen Jahresprogramm der Gemeinschaft aufgeführt.⁶⁰

Bei einem Treffen des Europäischen Beratenden Ausschusses für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES), einem bedeutenden Expertennetzwerk europäischer Statistiker, im Jahr 2007 wurden ebenfalls mögliche Konzepte der Erhebung von Statistiken über Diskriminierung und spezifische nationale Erfahrungen erörtert.⁶¹ Die Teilnehmer des Treffens empfahlen u. a. zu klären, wie sich Ethnizität als soziale Kernvariable in die vorhandenen EU-Ehebungsinstrumente einbeziehen ließe, und die Verfügbarkeit anderer Variablen zu verbessern, um eine indirekte Ermittlung von Diskriminierung zu ermöglichen. Zu diesen Variablen gehören:

- (1) demografische Faktoren wie Alter, Familienzusammensetzung und soziale Netzwerke;
- (2) Humankapitalfaktoren einschließlich Bildungsabschluss, Qualifikationen, Kenntnis der Mehrheitsprache;
- (3) Zuwanderungsfragen, u. a. erste/zweite/dritte Generation, Alter zum Zeitpunkt der Zuwanderung, Dauer des Aufenthalts im Land und Rechtsstatus.

Die Teilnehmer des Treffens empfahlen außerdem, in EU-weite Erhebungsinstrumente wie die EU-SILC Fragen zu Diskriminierungserfahrungen, zur wahrgenommenen Diskriminierung von anderen und zu Einstellungen in Bezug auf Diskriminierung aufzunehmen. Dabei sollte es sich nicht um allgemeine Fragen handeln, sondern um Fragen, die sich auf bestimmte Bereiche der Diskriminierung beziehen (Arbeitsmarkt, Gesundheitsdienste, Wohnungswesen usw.).⁶²

Neben den amtlichen Datenerhebungen wurde vor kurzem bzw. wird derzeit eine Reihe von Forschungsstudien wie z. B. die

54 Siehe Erhebung der EU-MIDIS, abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/>, und S. Nevala (2008) *EU-MIDIS Surveying ethnic minorities and immigrants in the EU27*, . Präsentation auf der internationalen Konferenz: 13. Internationale Metropolis-Konferenz. Mobilität, Integration und Entwicklung in einer globalisierten Welt. 27.-31. Oktober 2008, Bonn, abrufbar unter: www.metropolis2008.org/workshop-information/speeches_and_presentations/index.php.

55 Verordnung (EG) Nr. 862/2007 .

56 Zum ursprünglichen Vorschlag siehe A. Kraler, M. Jandl, M. Hofmann (2006): „The Evolution of EU Migration Policy and Implications for Data Collection“, in: M. Poulain, N. Perrin und A. Singleton (Hrsg.): *Towards the Harmonisation of European Statistics on International Migration (THESIM)*, Louvain-La-Neuve: UCL Presses Universitaires de Louvain, S. 69.

57 Beschluss des Rates 2000/750/EG.

58 E. Olli, B. Kofod Olsen (Hrsg.) (2006): *Common Measures for Discrimination II. Recommendations for Improving the Measurement of Discrimination*, The Norwegian Equality and Anti-Discrimination Ombud and Danish Institute of Human Rights.

59 T. Makkonen (2006) *Europäisches Handbuch zu Gleichstellungsdaten. Gründe und Methoden für den Aufbau einer nationalen Wissensbasis über Gleichbehandlung und Diskriminierung aufgrund der Rasse und ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

60 Siehe M. Gaude (2007): *Statistics on discrimination within the context of social statistics – main issues. Reaction from Eurostat*, Thesenpapier für das 33. Seminar des Europäischen Beratenden Ausschusses für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES) zum Thema „Ethnic and Racial Discrimination on the Labour Market: Measurement, statistics and indicators“ („Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aus Gründen der ethnischen Herkunft und Zugehörigkeit: Erfassungen, Statistiken und Indikatoren“), 7.-8. Juni 2007, Valletta, Malta.

61 33. Seminar des CEIES zum Thema „Ethnic and Racial Discrimination on the Labour Market: Measurement, statistics and indicators“ („Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aus Gründen der ethnischen Herkunft und Zugehörigkeit: Erfassungen, Statistiken und Indikatoren“), 7.-8. Juni 2007, Valletta, Malta.

62 I. Stoop (2007) *Summing up*, Beitrag zum 33. Seminar des CEIES zum Thema „Ethnic and Racial Discrimination on the Labour Market: Measurement, statistics and indicators“ („Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aus Gründen der ethnischen Herkunft und Zugehörigkeit: Erfassungen, Statistiken und Indikatoren“), 7.-8. Juni 2007, Valletta, Malta.

Projekte LIMITS und TIES⁶³ durchgeführt, mit denen statistische Informationen über die Arbeitsmarktleistung von Migranten und Minderheiten erhoben werden. Außerdem wird durch eine Reihe groß angelegter Forschungsstudien, u. a. durch das Projekt „Towards harmonised European statistics on international migration“ (THESIM – Auf dem Weg zu harmonisierten Statistiken über internationale Migration)⁶⁴ und das laufende Projekt „Promoting quantitative comparative research in the field of migration and integration in Europe“ (PROMINSTAT – Förderung vergleichender quantitativer Forschung in den Bereichen Migration und Integration in Europa)⁶⁵ die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit europäischer Statistiken über Migranten untersucht. Im Rahmen des letzteren wird in spezifischen thematischen Studien die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit europäischer Statistiken in Bezug auf Beschäftigung, Integration und Diskriminierung erforscht.⁶⁶

Insgesamt wurden seit dem letzten Bericht erhebliche Verbesserungen erzielt. Obwohl – vor allem auf nationaler Ebene – immer noch zu wenige Daten über Migranten und Minderheiten vorliegen, wurden in den letzten Jahren beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die vorhandenen Lücken sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene zu schließen.

63 Zu TIES siehe: www.tiesproject.eu/.

64 Vgl. M. Poulain, N. Perrin and A. Singleton (Hrsg.) (2006) *Towards Harmonised European Statistics on International Migration (THESIM)*, Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain.

65 Siehe www.prominstat.eu.

66 Zur Beschäftigung siehe P. Bevelander, M. Hagström (2010) *Thematic Study on Employment*, PROMINSTAT Thematic Studies, abrufbar unter: www.prominstat.eu. Zur Integration siehe F. Heckmann, C. Köhler, M. Peucker, S. Reiter (2010) *Thematic Study on Integration*, PROMINSTAT Thematic Studies, abrufbar unter: www.prominstat.eu. Zur Diskriminierung siehe A. Gächter (2010) *Thematic Study on Employment*, PROMINSTAT Thematic Studies, abrufbar unter: www.prominstat.eu.

2. Muster der Ungleichheit

2.1. Ungleichheit, soziale Ausgrenzung und Gefährdung

Soziale und wirtschaftliche Ungleichheit ist ein inhärentes Merkmal hoch entwickelter kapitalistischer Gesellschaften, das als solches nicht unbedingt der Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit widerspricht. Die Durchlässigkeit sozialer Grenzen, die Chancengleichheit und insbesondere die Möglichkeit, sozial aufzusteigen und seinen Status zu verbessern oder in John Rawls Worten die „Fairness“ sind es, die den Konzepten der sozialen Gerechtigkeit in liberalen und demokratischen Gesellschaften zugrunde liegen.⁶⁷ Ungleichheit wird also dann zum Problem, wenn keine Chancengleichheit gegeben ist, wenn durch die Schichtenzugehörigkeit oder die Hautfarbe bedingte gesellschaftliche Grenzen nicht ohne Weiteres überwunden werden können, wenn gesellschaftliche Mobilität verhindert wird und Ungleichheit sich an der ethnischen Herkunft festmacht. In diesem Kontext hängt Ungleichheit eng mit sozialer Ausgrenzung, Armut und Gefährdung zusammen.

Soziale Ausgrenzung oder Marginalisierung ist Ungleichheit in ihrer problematischsten Form. Sie kennzeichnet Prozesse, durch die Menschen aufgrund ihrer Armut, ihrer mangelnden Bildung und Qualifikation oder infolge von Diskriminierung an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Von der Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben ausgeschlossen, haben sie kaum oder gar keinen Zugang zur Macht und zu Gremien, in denen Entscheidungen getroffen werden.⁶⁸ Soziale Ausgrenzung und Armut hängen insofern miteinander zusammen, als arm zu sein zu sozialer Ausgrenzung führen kann, während soziale Ausgrenzung weitere Konsequenzen hat. Sie impliziert auch Ausgrenzung aus politischer Teilhabe, Ausgrenzung aus Bildungschancen und begrenzten Zugang zum Arbeitsmarkt.

Soziale Ausgrenzung hat mit der Zugehörigkeit zur Gesellschaft zu tun: Es geht weniger um „arm“ oder „reich“ als vielmehr darum, ob man „Insider“ oder „Outsider“ ist.⁶⁹ Armut und soziale Ausgrenzung führen insofern zu Gefährdung, als die betroffenen Gruppen Diskriminierung ausgesetzt sind und kaum oder keine Möglichkeiten haben, sich dagegen zu wehren. Grundsätzlich betrifft Gefährdung Personen, „die stigmatisiert sind, einen niedrigen sozialen Status haben, wenige oder keine Möglichkeiten haben, selbstbestimmt auf ihr Leben Einfluss zu nehmen“ (...) und die „unter schädlichen rechtlichen, sozialen

und institutionellen Bedingungen leben.“⁷⁰ Gefährdung bezieht sich also nicht nur auf den sozioökonomischen Status, sondern auf den sozialen Status und die gesellschaftliche Stellung im weiteren Sinne und hängt daher eng mit Ungleichheiten in Bezug auf Macht und symbolisches und soziales Kapital zusammen. Insgesamt ist Ungleichheit in der Beschäftigung eng mit umfassenderen Mustern der Ungleichheit assoziiert: Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt kann zu Ausgrenzung in anderen Bereichen führen; umgekehrt können Muster der Ungleichheit und der sozialen Ausgrenzung z. B. in Bezug auf den Zugang zu Wohnraum oder Bildung zu sozialer Ausgrenzung und Ungleichheit in der Beschäftigung führen oder sie verstärken.

Obwohl Ungleichheit in der Beschäftigung nicht unbedingt auf Diskriminierung zurückzuführen ist, spielt Diskriminierung eine wichtige Rolle bei der Erzeugung und Aufrechterhaltung von Ungleichheit.

Im Prinzip lässt sich Gleichbehandlung auf drei verschiedene Weisen konzeptualisieren, die jeweils unterschiedliche Antidiskriminierungsstrategien angezeigt erscheinen lassen:

Formale Gleichbehandlung ist von Natur aus verfahrensorientiert und verlangt eine einheitliche Behandlung: Einzelpersonen sollen gleich und ohne Berücksichtigung irrelevanter Merkmale behandelt werden.

Ergebnisgleichheit bedeutet, dass Maßnahmen, Behandlungen und Politiken zu Gleichheit und einer gerechten Verteilung von Gütern und Leistungen führen sollen. Um gleiche Ergebnisse zu erzielen, kann eine unterschiedliche Behandlung, z. B. die Einführung von Quoten und andere stark wirksame politische Maßnahmen, förderlich sein.

Bei **Chancengleichheit** geht es schließlich darum, einen Mittelweg zwischen formaler Gleichheit und Ergebnisgleichheit zu finden. Gemeint ist ein Vorgehen, das sicherstellen soll, dass alle Menschen die gleiche Chance haben, an Aktivitäten und Dienstleistungen teilzuhaben.⁷¹

Im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts stehen die statistischen Ergebnisse der Arbeitsmarktleistungen und damit die Ungleichheit der Ergebnisse. Diskutiert werden jedoch auch die zugrunde liegenden Faktoren, die zu einer Erklärung der ungleichen Ergebnisse beitragen.

In Abschnitt 1.2.1 haben wir die Auffassung vertreten, dass Migranten und Minderheiten nicht *a priori* als gefährdete und sozial ausgegrenzte Gruppe anzusehen sind. Vielmehr sind es ganz bestimmte Gruppen, die Gefährdung und soziale Ausgrenzung erfahren und mit den gravierendsten Benachteiligungen auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten

67 J. Rawls (1971): Theory of Social Justice. Cambridge, Mass.: Harvard University Press („Gerechtigkeit als Fairness“, Freiburg/München 1977.

68 Weltbank (2007): Social Exclusion and the EU's Social Inclusion Agenda. Für die Studie zur sozialen Eingliederung der EU-8 erstelltes Paper, S. 4, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/SocialExclusionReviewDraft.pdf>, Weltbank (2007): Social Exclusion and the EU's Social Inclusion Agenda. Für die Studie zur sozialen Eingliederung der EU-8 erstelltes Paper, S. 5, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/SocialExclusionReviewDraft.pdf>.

69 T. Wagner (2007): Vom „Ende“ der Armut und der „Entdeckung“ der Exklusion. Des Königs neue Kleider oder „neue“ Qualitäten der Ungleichheit?, S. 2.

70 J. Clements, M. Rapley, R. Cummins, Robert A. (1999): *On, to, for, with – vulnerable people and the practices of the research community*, Behavioural and Cognitive Psychotherapy, 27, S. 103-115.

71 Europäische Kommission (2006): Europäisches Handbuch zu Gleichstellungsdaten, S. 14.

konfrontiert sind. So erleben bestimmte benachteiligte Minderheiten, wie z. B. die Roma, insgesamt erhebliche Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt, und nur relativ wenige Angehörige der Roma-Bevölkerung haben Zugang zu Möglichkeiten, die Aussicht auf Gleichstellung mit der Mehrheitsbevölkerung und sozialen Aufstieg versprechen. Andere Minderheiten, z. B. viele der regional konzentrierten „nationalen Minderheiten“ wie die deutschsprachigen Bevölkerungsgruppen in Norditalien und Ostbelgien oder die Slowenen in Österreich, haben dagegen weitgehend ähnliche Chancen wie die Mehrheitsbevölkerung in diesen Ländern.

Was die Migranten betrifft, zeigt sich eine ausgeprägte Segmentierung zwischen Migranten auf den oberen Niveaus des Qualifikationsspektrums und jenen, die sich am unteren Ende dieses Spektrums befinden. In einem vor kurzem veröffentlichten Bericht heißt es: „... die Qualifikationsstruktur der europäischen Zuwanderungsbevölkerung ist in Bezug auf hohe Qualifikationsniveaus günstig und in Bezug auf mittlere Qualifikationsniveaus weniger günstig. Während der Anteil hoher Qualifikationsniveaus bei der im Ausland geborenen Bevölkerung leicht über dem der einheimischen EU-Bevölkerung (EU 25, ohne Bulgarien und Rumänien) liegt (25,7 % vs. 24,4 %), ist der Anteil mittlerer Qualifikationsniveaus bei der im Ausland geborenen Bevölkerung signifikant geringer (38,3 % vs. 47,4 %) und der Anteil geringer Qualifikationsniveaus signifikant höher (36,0 % vs. 28,2 %).“⁷² Die vom RAXEN-Netzwerk der Agentur für Grundrechte erhobenen Daten deuten darauf hin, dass es vor allem Migranten von außerhalb der Europäischen Union und in dieser Gruppe wiederum vor allem Migranten aus Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen sind, die die am meisten benachteiligten Positionen auf den Arbeitsmärkten der EU-Mitgliedstaaten einnehmen. Den Daten des RAXEN-Netzwerks zufolge gibt es also ausgeprägte Unterschiede bei den Arbeitsergebnissen der verschiedenen Kategorien von Migranten.

Im Folgenden untersuchen wir diese Unterschiede eingehender und analysieren Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt anhand einer Reihe von Indikatoren wie Erwerbsbeteiligung, Arbeitslosigkeit, Selbständigkeit, Einkommen und Löhne und Qualifikationen. Der Rechtsstatus, ein weiterer Faktor, der zu Gefährdung und sozialer Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt beiträgt, wird in Kapitel 5 eingehend analysiert.

Angesichts der Tatsache, dass nur wenige systematische Informationen über die Arbeitsbedingungen von Migranten und Minderheiten vorliegen, widmen wir diesen kein eigenes Kapitel. Relevant wären in diesem Zusammenhang u. a. Informationen über Arbeitszeiten, Arbeitszufriedenheit, beschäftigungsbezogene Gesundheitsrisiken, Arbeitsunfälle und Urlaub. Vor allem aufgrund des spezifischen Schwerpunkts des Berichts, der begrenzten finanziellen Mittel und des Zeitrahmens für die Durchführung der Studie haben wir eine Reihe ergänzender Fragestellungen nicht untersucht, die ein Licht auf einige der Konsequenzen der Arbeitsmarktsituation von Migranten und Minderheiten sowie darauf werfen

würden, wie sich die Arbeitsmarktsituation insgesamt auf Muster der sozialen Eingliederung und Ausgrenzung sowie auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Zeitnutzung und Zugang zu sowie Verwendung von Transferzahlungen und Sozialleistungen auswirkt.

2.2. Indikatoren der Ungleichheit

Ungleichheit ist ein komplexes Konzept und lässt sich wie die meisten analytischen Konzepte zur Beschreibung der sozialen Wirklichkeit nicht unmittelbar beobachten und messen. Zur Messung von Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt dienen normalerweise eine Reihe von Indikatoren wie Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosenquoten, Verteilung von Migranten und Minderheiten nach Wirtschaftszweigen und Branchen, Informationen über die Tätigkeiten und Beschäftigungsstatus, Einkommens- und Lohnungleichheiten und Informationen über die Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen. Diese Indikatoren bzw. Reihen von Indikatoren stehen für bestimmte Dimensionen der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, die jedoch ineinander greifen und eng miteinander zusammenhängen.

2.2.1. Erwerbsbeteiligung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

2.2.1.1. Erwerbsbeteiligung

In der Studie der EUMC aus dem Jahr 2003 über Migranten, Minderheiten und Beschäftigung heißt es: „... die Integration von Zuwanderern und Minderheiten in ihre jeweilige Aufnahmegesellschaft hängt in hohem Maße von ihren Möglichkeiten zur aktiven Teilhabe an der Erwerbsarbeit ab.“⁷³ Tatsächlich ermittelte die Europäische Kommission die Ausschöpfung des gesamten Beschäftigungspotenzials von Zuwanderern als eine der wichtigsten politischen Prioritäten innerhalb der nationalen Integrationspolitiken, sowohl um der (potenziellen) Gefährdung von Migranten aufgrund einer geringen Erwerbsbeteiligung und einer Marginalisierung auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken, als auch im Hinblick auf die Lissabon-Strategie und das Potenzial der Migranten, zum Wirtschaftswachstum beizutragen.⁷⁴ Aufgrund fehlender Daten über ethnische Minderheiten ohne Migrationshintergrund bzw. ohne jüngeren Migrationshintergrund befasst sich dieser Abschnitt nur mit Zuwanderern.

2005 waren in der gesamten Union geschätzte 19,4 Millionen legale Einwanderer – darunter auch Migranten aus anderen EU-Mitgliedstaaten – erwerbstätig. Dies entspricht einem Anteil von etwa 9,3 % der gesamten Erwerbsbevölkerung. Von diesen 19,4 Millionen besaßen etwa 12,2 Millionen eine ausländische⁷⁵

72 R. Münz, T. Straubhaar, F. Vadean, N. Vadean (2006): „What are the migrants' contributions to employment and growth? A European approach“ HWWI Policy Paper 3-3, Hamburg: HWWI, abrufbar unter [www.hwwi.org/Publikationen_Einzel.5119.0.html?tx_wilpubdb_pi1\[publication_id\]=666&tx_wilpubdb_pi1\[back\]=484&cHash=1fda167c85](http://www.hwwi.org/Publikationen_Einzel.5119.0.html?tx_wilpubdb_pi1[publication_id]=666&tx_wilpubdb_pi1[back]=484&cHash=1fda167c85), S. 21

73 EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union* (Migranten, Minderheiten und Beschäftigung: Ausgrenzung, Diskriminierung und Antidiskriminierung in 15 Mitgliedstaaten der EU), S. 23.

74 KOM(2004) 508 endg.

75 d. h. Staatsangehörige von Drittstaaten und anderen EU-Ländern.

Staatsangehörigkeit.⁷⁶ Tatsächlich war in der EU-15 der erhebliche Anstieg der Beschäftigung von Migranten im Zeitraum 2000 bis 200 – die Beschäftigung von Migranten nahm in diesem Zeitraum um etwa 40 % zu – der wichtigste Faktor für das gesamte Beschäftigungswachstum in diesem Zeitraum.⁷⁷

Wie der Anteil der Migranten insgesamt ist auch der Anteil der Migranten an der Erwerbsbevölkerung sehr unterschiedlich. Tabelle 2-1 zeigt den Anteil der Erwerbsbevölkerung mit

Migrationshintergrund an der gesamten Erwerbsbevölkerung in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Daten aus der Europäischen Arbeitskräfteerhebung.

Im Folgenden verwenden wir die Beschäftigungsquoten als Maß für die Beteiligung an der Erwerbsarbeit. Die Beschäftigungsquote ist definiert als Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (d. h. zwischen 15 und 64 Jahren).⁷⁸

Tabelle 2-1: Erwerbsbevölkerung mit Migrationshintergrund (im Ausland geboren), 2005, ausgewählte EU-Mitgliedstaaten

	Erwerbsbevölkerung mit Migrationshintergrund in % der gesamten Erwerbsbevölkerung	Erwerbsbevölkerung mit Migrationshintergrund (in 1000)	(in Tausend)			
			in der EU geboren		Drittstaaten	
			männl.	weibl.	männl.	weibl.
AT	15,6 %	624,6	87	96	252	190
BE	11,6 %	401,0	103	83	133	83
CY	17,7 %	84,4	12	9	26	37
CZ	1,9 %	98,5	38	31	19	11
DK	6,0 %	171,9	29	21	61	61
FR	11,1 %	2974,6	439	401	1216	919
EL	8,9 %	421,7	25	28	223	146
ES	13,8 %	2782,0	215	189	1326	1052
HU	1,9 %	78,9	6	6	36	32
IE	11,9 %	222,2	n.z.	n.z.	n.z.	n.z.
IT	7,9 %	1907,2	n.z.	n.z.	n.z.	n.z.
LU	44,4 %	89,8	44	34	7	5
NL	11,5 %	966,6	97	104	445	321
PT	7,8 %	405,5	41	39	165	161
SE	12,2 %	560,0	100	105	188	167
UK	10,3 %	2703,1	399	386	1 074	844

Hinweis: n.z. „nicht zutreffend“

Quelle: AKE, Tabelle B1 J. Rubin, M.S. Rendall, L. Rabinovich, F. Tsang, C. van Oranje-Nassau, B. Janta (2008) *Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects (Migrantinnen in der europäischen Erwerbsbevölkerung. Current situation and future prospects, Cambridge: RAND Corporation.*

76 R. Münz (2008): *Migration, Labor, Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe*, Weltbank SP Discussion Paper Nr.0807, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0807.pdf>, S. 9.

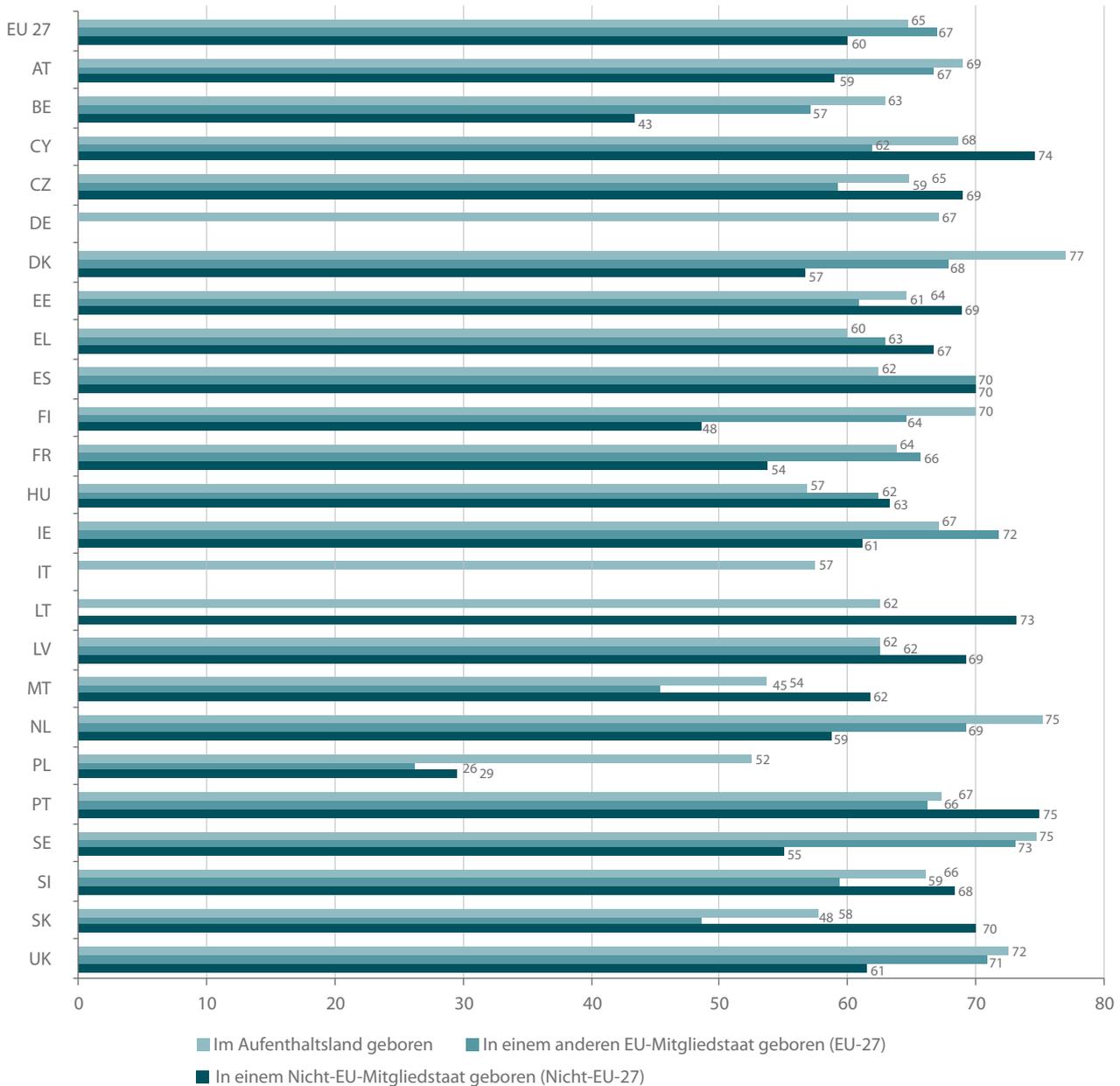
77 R. Münz (2008): *Migration, Labor, Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe*, Weltbank SP Discussion Paper Nr. 0807, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0807.pdf>, S. 10.

78 Siehe das internetgestützte OECD-Glossar statistischer Begriffe unter: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=785>.

Abbildung 2-1 zeigt die Beschäftigungsquoten von Zuwanderern in der Europäischen Union (EU-27) nach Einheimischen, Migranten, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat geboren wurden, und Migranten von außerhalb der Europäischen Union. [125].

Unter dem Vorbehalt der begrenzten Vergleichbarkeit der auf der Grundlage der AKE-Daten ermittelten Beschäftigungsquoten und erheblicher Einschränkungen der Datenqualität in Bezug auf mehrere Länder⁷⁹ sind beträchtliche Unterschiede zwischen den Beschäftigungsquoten von Einheimischen, EU-Migranten und Nicht-EU-Migranten festzustellen.

Abbildung 2-1: Beschäftigungsquoten (2005) von Einheimischen, Migranten und Nicht-EU-Migranten in 24 Mitgliedstaaten der EU (in %)



Quelle: AKE, detaillierte Angaben siehe Tabelle A3 im statistischen Anhang.

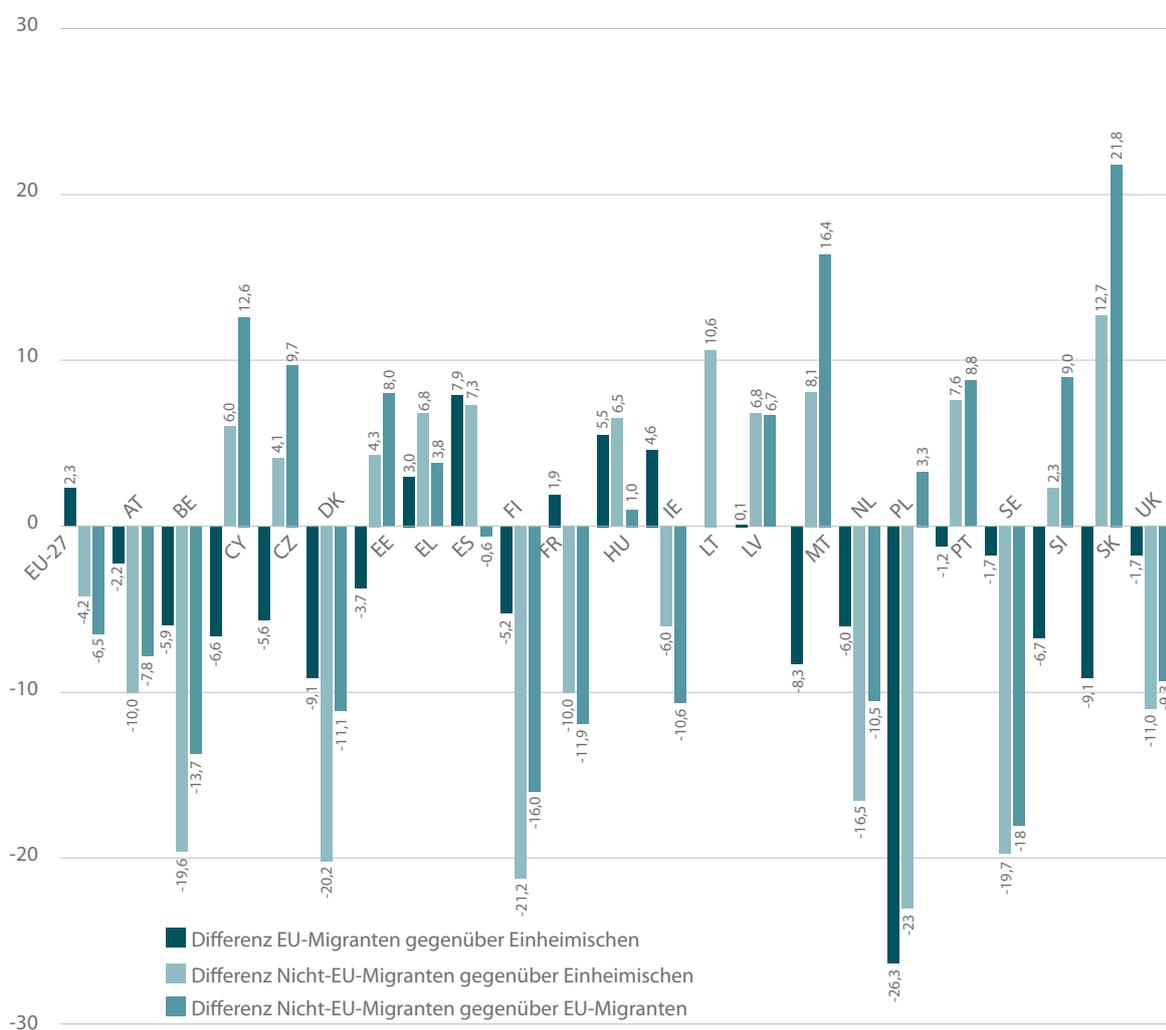
79 Weitere Einzelheiten siehe statistischer Anhang am Ende des Berichts.

In Abbildung 2-2 sind diese Unterschiede grafisch dargestellt. In 16 der 22 Länder, für die Daten vorliegen, sind die Beschäftigungsquoten von Zuwanderern, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat geboren wurden, geringer als die der im Land selbst geborenen Bevölkerung, während die Beschäftigungsquoten von Migranten aus Nicht-EU-Staaten nur in zehn Ländern geringer sind als die von Migranten aus EU-Mitgliedstaaten. Die Unterschiede zwischen Nicht-EU-Migranten und Einheimischen sind allerdings insgesamt viel größer.

Doch auch innerhalb der Kategorien der EU-Migranten bzw. der Nicht-EU-Migranten bestehen erhebliche Unterschiede.

Die Beschäftigungsquoten von Zuwanderern aus den neuen EU-Mitgliedstaaten (EU-8: 2004 neu beigetretene Staaten, ohne Malta und Zypern), die in den alten Mitgliedstaaten (EU-15) lebten, lagen mit 68,4 % relativ hoch und deutlich über der durchschnittlichen Beschäftigungsquote der Gesamtbevölkerung von 65,4 %. Zuwanderer aus Nordamerika und Australien wiesen noch höhere Beschäftigungsquoten auf (74,1 %). Die Beschäftigungsquoten von Zuwanderern aus Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, wie z. B. aus der Türkei (47 %), dem Nahen Osten und Afrika (57 %) und Asien (59 %) waren dagegen deutlich geringer.⁸⁰

Abbildung 2-2: Unterschiede der Beschäftigungsquoten von EU-Migranten/Einheimischen und Nicht-EU-Migranten/Einheimischen (in %)



Anmerkung: Positive Werte bedeuten, dass die Zielgruppe eine höhere Beschäftigungsquote aufweist als die Vergleichsgruppe, bei negativen Werten ist es umgekehrt.

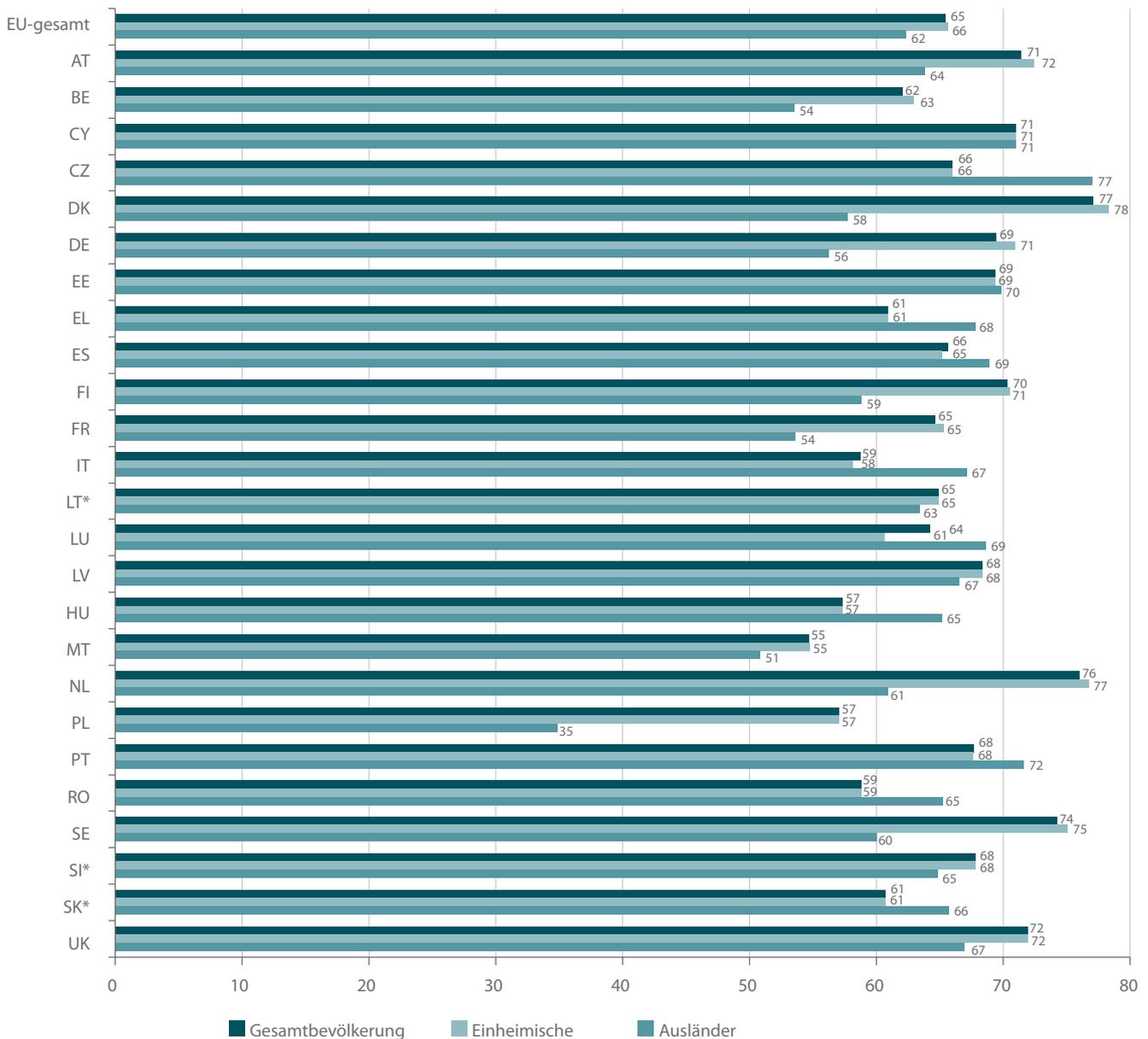
Quelle: AKE, detaillierte Angaben siehe Tabelle A3 im statistischen Anhang.

80 R. Münz (2008): *Migration, Labor, Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe*. World Bank SP Discussion Paper Nr. 0807, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0807.pdf>, S. 11.

Insgesamt ist die Arbeitsmarktleistung gemessen als Beschäftigungsquote von ausländischen Staatsangehörigen signifikant schlechter als die der Zuwanderer im weiteren Sinne, obwohl sich hinter diesem Gesamtbild erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Migrantengruppen verbergen. Besonders deutlich sind sie zwischen ausländischen Staatsangehörigen aus der Türkei und den Maghreb-Staaten und den in diesen Ländern geborenen Personen: vor allem in Belgien, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Österreich

und Schweden (für die Türken) und in Belgien, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und Spanien (für die Staatsbürger von Maghreb-Staaten vs. Personen, die in diesen Staaten geboren wurden). Dies deutet darauf hin, dass die Arbeitsmarktmechanismen in diesen Ländern den Zugang besonders erschweren; es zeigt aber auch, dass der Rechtsstatus (Staatsangehörigkeit) einen Unterschied machen kann.⁸¹ Die Gesamtbeschäftigungsquoten von Staatsbürgern, Nichtstaatsbürgern und Gesamtbevölkerung sind in Abbildung 2-3 dargestellt.

Abbildung 2-3: Beschäftigungsquoten von Nichtstaatsangehörigen, Staatsangehörigen und Gesamtbevölkerung, 2007 (in %)



Anmerkung: *unzuverlässige bzw. unsichere Daten

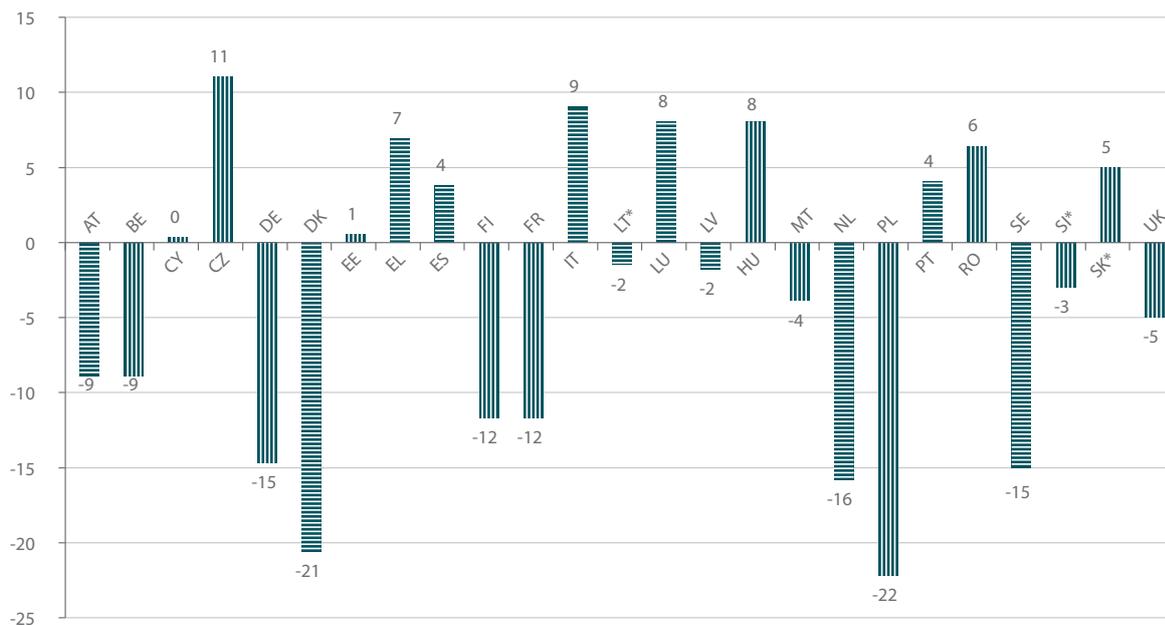
Quelle: AKE, Eurostat-Datenbank, Daten extrahiert am 11. November 2008.

81 Möglich ist auch, dass diese Personen, sobald sie als Staatsbürger erfasst werden, in den Statistiken mehr oder weniger unsichtbar werden, da sie in Bezug auf das Merkmal Staatsangehörigkeit in die große Gruppe der „Mehrheitsbevölkerung“ eingehen. In diesem Fall könnten Angaben über die Beschäftigungsquoten nach Geburtsland aufschlussreicher sein.

Die (gewichtete) durchschnittliche Beschäftigungsquote der Gesamtbevölkerung in der EU lag 2007 bei 65,4 %. Staatsangehörige weisen eine etwas höhere Beschäftigungsquote auf (65,6 %), während die Beschäftigungsquote der Nichtstaatsangehörigen bei 62,3 %, d. h. 3,3 % unter der Beschäftigungsquote der Staatsbürger liegt. In 14 EU-Mitgliedstaaten sind die Beschäftigungsquoten der Nichtstaatsangehörigen geringer als die der Staatsangehörigen. In den meisten Ländern mit signifikant höheren Beschäftigungsquoten der Ausländer liegen die Beschäftigungsquoten der Staatsbürger unter dem EU-Durchschnitt. Die größten Unterschiede sind in Polen (22,2 % geringer als bei Einheimischen), Dänemark (20,6 % geringer), den Niederlanden (15,8 % geringer), Schweden (15,3 % geringer) und Deutschland (14,7 % geringer) zu verzeichnen. In Abbildung 2-4 sind diese Unterschiede grafisch dargestellt.

Das Ausmaß der Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten erklärt sich vor allem aus zwei Faktoren: erstens aus der Zusammensetzung und den Merkmalen der Migrantengruppen in bestimmten Ländern, und zweitens aus rechtlichen Hindernissen, wobei der erste Faktor wahrscheinlich eine größere Rolle spielt. In Dänemark und Schweden z. B. erklären sich die großen Unterschiede der Beschäftigungsquoten von Staatsbürgern und Nichtstaatsbürgern zum Teil aus dem großen Anteil an humanitärer Zuwanderung (Flüchtlinge und Asylsuchende), auch wenn Hindernisse (fehlender Zugang zu Beschäftigung für Asylsuchende) und langwierige Asylverfahren und die daraus resultierenden Nachteile aufgrund der mangelnden Beteiligung am Arbeitsmarkt als zusätzlicher Faktor berücksichtigt werden müssen. Auch in Deutschland und den Niederlanden hat die humanitäre Zuwanderung vor allem in den 1990er und den frühen 2000er Jahren eine große Rolle gespielt. Außerdem spiegelt sich in den gegenwärtigen Beschäftigungsmustern von ausländischen Staatsangehörigen

Abbildung 2-4: Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten von Staatsbürgern und Nichtstaatsbürgern, 2007



Anmerkungen: Es fehlen Daten für Bulgarien und Irland. Positive Werte zeigen an, dass in den entsprechenden Ländern die Beschäftigungsquote von Nichtstaatsbürgern höher ist als von Staatsbürgern, und negative Werte bedeuten, dass die Beschäftigungsquote von Staatsbürgern höher ist als diejenige von Nichtstaatsbürgern. Horizontal gestreifte Balken geben Länder mit einer Gesamtbeschäftigungsquote unterhalb des EU-Durchschnitts an, vertikal gestreifte Balken eine Gesamtbeschäftigungsquote oberhalb des EU-Durchschnitts. * bedeutet unzuverlässige bzw. unsichere Daten.

Quelle: AKE, Eurostat-Datenbank, Daten extrahiert am 11. November 2008.

auch wider, dass in früheren Jahren vor allem gering qualifizierte Migranten rekrutiert wurden, und dass durch die nachfolgende Familienzusammenführung vor allem Angehörige hinzukamen, deren Qualifizierung im Großen und Ganzen vergleichbar war. Generell ist festzustellen, dass geringer qualifizierte Migranten erheblich größeren Hindernissen auf dem Arbeitsmarkt gegenüberstehen als höher qualifizierte Kategorien von Zuwanderern oder die gering qualifizierte einheimische Bevölkerung.

Rechtliche Hindernisse spielen allerdings auch eine wichtige Rolle. Schätzungen zufolge hatte vor 2005 etwa ein Drittel der ausländischen Bevölkerung in Deutschland keinen oder nur begrenzten Zugang zum Arbeitsmarkt,⁸² und es ist einleuchtend, dass sich ein mangelnder Zugang zum Arbeitsmarkt negativ auf künftige Muster der Beteiligung an Erwerbsarbeit auswirkt. Bestätigt wird diese Vermutung durch die Ergebnisse einer jüngeren Studie zur Arbeitsmarktleistung von Migranten, die im Rahmen der Legalisierungskampagne des Jahres 2000 in Belgien gültige Papiere erhielten. Die Studie deutet darauf hin, dass ein eingeschränkter bzw. überhaupt nicht vorhandener Zugang zu einer legalen (oder auch nur illegalen) Beschäftigung sich langfristig signifikant negativ auf die Arbeitsmarktergebnisse auswirkt. Umgekehrt hatten legalisierte Migranten, die bereits Zugang zu einer legalen Beschäftigung hatten (wobei spezifische Kategorien von Asylsuchenden, die Zugang zu Beschäftigung hatten, ebenfalls unter die Legalisierung fielen), erheblich bessere Chancen, eine Beschäftigung zu finden und wiesen insgesamt eine viel bessere Arbeitsmarktleistung auf.⁸³ Die Folgen rechtlicher Hindernisse im Bereich der Beschäftigung werden in Kapitel 5 eingehender analysiert.

Abgesehen von den Unterschieden der Beschäftigungsquoten aufgrund der Rechtsstellung, des Zuwanderungsstatus und der Herkunftsregion gibt es auch wichtige Unterschiede in Bezug auf Geschlecht und Generation. Geschlechtsspezifische Unterschiede und die Situation von Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt werden in Kapitel 6 diskutiert und deshalb hier nicht weiter dargestellt. An dieser Stelle sei lediglich darauf hingewiesen, dass das Geschlecht bezüglich der Ungleichheit in der Beschäftigung eine große Rolle spielt.

Eine zweite Gruppe, die zu Besorgnis Anlass gibt, sind junge Migranten und die zweite Generation. Aufgrund der Geschichte der Migration in der EU ist die zweite Generation überwiegend jung. In den traditionellen Einwanderungsländern kam die zweite Migrantengeneration schon in den 1980er Jahren auf den Arbeitsmarkt, als die ersten Gruppen von Nachkommen von Arbeitsmigranten ins erwerbsfähige Alter kamen. Inzwischen repräsentieren sie einen erheblichen Anteil der jungen Menschen, die in den Arbeitsmarkt eintreten. In den neuen Einwanderungsländern, d. h. vor allem in den südeuropäischen

Ländern sowie in Irland und Finnland, stellt die zweite Generation noch keine wesentliche Gruppe auf dem Arbeitsmarkt dar. In einer zunehmenden Zahl von Studien wird nachgewiesen, dass junge Migranten und junge Menschen mit Migrationshintergrund nach wie vor erhebliche Nachteile auf dem Arbeitsmarkt haben, obwohl ein großer Anteil von ihnen in ihrem Aufenthaltsland sozialisiert oder geboren wurde.⁸⁴ So wurde z. B. in einer vergleichenden Untersuchung von Migranten der zweiten Generation in sieben EU-Mitgliedstaaten festgestellt, dass keine der befragten Migrantengruppen besser abschnitt als die einheimische Bevölkerung. Die am meisten benachteiligten Gruppen, die in der Studie ermittelt wurden, sind die zweite Generation türkischer Herkunft in Belgien, Deutschland und den Niederlanden, marokkanischer oder anderer nordafrikanischer Herkunft in Belgien, Frankreich und den Niederlanden, karibischer oder pakistanischer Herkunft in Großbritannien und surinamischer Herkunft in den Niederlanden. In einer benachteiligten, aber dennoch erheblich besseren Situation als bestimmte Gruppen der Mehrheitsbevölkerung befanden sich Personen italienischer Herkunft in Belgien, portugiesischer Herkunft in Frankreich und Deutschland, jugoslawischer Herkunft in Österreich und Deutschland, karibischer Herkunft in den Niederlanden und indischer Herkunft in Großbritannien.⁸⁵

In einer jüngeren Studie über die Arbeitsmarktintegration von jungen Menschen in der Europäischen Union, die sich auf ein spezielles Modul der Arbeitskräfteerhebung 2002 stützt und von der Europäischen Kommission (GD Beschäftigung und soziale Angelegenheiten) in Auftrag gegeben wurde, wird ebenfalls die benachteiligte Situation junger Migranten auf dem Arbeitsmarkt hervorgehoben. Gleichzeitig zeigt sie, wie wichtig Bildungschancen für die Beteiligung am Erwerbsleben sind, auch wenn der Einfluss der Bildung bei jungen Migranten geringer ist als bei anderen benachteiligten Gruppen (Frauen und Menschen mit Behinderungen).⁸⁶

Strukturelle Hindernisse im Bildungssystem, vergleichsweise niedrige Bildungsabschlüsse und Benachteiligungen beim Übergang vom Bildungssystem in den Arbeitsmarkt erklären teilweise die benachteiligte Situation der jungen Migranten und der zweiten Generation auf dem Arbeitsmarkt.⁸⁷ Diskriminierung spielt jedoch ebenfalls eine wichtige Rolle, und laufende

82 R. Münz, T. Straubhaar, F. Vadean, N. Vadean (2006): *What are the migrants' contributions to employment and growth? A European approach*, HWWI Policy Paper 3-3, Hamburg: HWWI, abrufbar unter: [www.hwwi.org/Publikationen_Einzel.5119.0.html?tx_wilpubdb_pi1\[publication_id\]=666&tx_wilpubdb_pi1\[back\]=484&cHash=1fda167c85](http://www.hwwi.org/Publikationen_Einzel.5119.0.html?tx_wilpubdb_pi1[publication_id]=666&tx_wilpubdb_pi1[back]=484&cHash=1fda167c85), S. 8.

83 Centrum voor Sociaal Beleid, Université d'Anvers, Groupe d'études sur l'éthnicité, le racisme, les migrations et l'exclusion, Université Libre de Bruxelles (2008): *Before and After – La situation sociale et économique des personnes ayant bénéficié de la procédure de régularisation en 2000 (Loi du 22 Décembre 1999)*.

84 Zur Diskussion der zweiten Generation siehe M. Crul, H. Vermeulen (2003): *The Second Generation in Europe. Introduction*. International Migration Review, Bd. 37, Nr. 4: S. 965-986; M. Thomson, M. Crul (2007) *The Second Generation in Europe and the United States: How is the Transatlantic Debate Relevant for Further Research on the European Second Generation*. Journal of Ethnic and Migration Studies Bd. 33, Nr. 7: S. 1025-1041.

85 F. Heath, C. Rethon, E. Kilpi (2007): *The Second Generation in Western Europe: Education, Unemployment, and Occupational Attainment*. Annual Review of Sociology, Bd. 34: S. 218-219.

86 D. Paparella, L. Savino (Hrsg.) (2008): *Pathways to work: Current practices and future needs for the labour market integration of young people YOUTH: Young in Occupations and Unemployment: Thinking of their better integration in the labour market*. Abschlussbericht, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1704&langId=en>, S. 106 und S. 109.

87 A. F. Heath, C. Rethon, E. Kilpi (2007): *The Second Generation in Western Europe: Education, Unemployment, and Occupational Attainment*. Annual Review of Sociology, Bd. 34: S. 211-235, siehe auch Kapitel 2.2.4.

Forschungsarbeiten dokumentieren ein signifikantes Ausmaß an Diskriminierungserfahrungen der zweiten Generation.⁸⁸

2.2.1.2. Arbeitslosenquoten von Ausländern und im Ausland geborenen Bevölkerungsgruppen⁸⁹

Insgesamt entsprechen die Muster der Arbeitslosigkeit von Minderheiten mit Migrationshintergrund im Wesentlichen den im vorherigen Kapitel besprochenen bei Migranten festgestellten allgemeineren Mustern. Im Folgenden werden wir Muster der Arbeitslosigkeit auf der Grundlage von Daten der

Tabelle 2-2: Arbeitslosenquoten der Gesamtbevölkerung, der ausländischen Bevölkerung und der im Ausland geborenen Bevölkerung, 2006

Land	Gesamt-bevölkerung	Ausländische Bevölkerung	im Ausland geborene Bevölkerung, Nicht-EU-27	Ausländische Bevölkerung EU-27	im Ausland geboren
EU	8,2	13,2	15,5	9,2	-
AT	4,7	10,6	12,8	6,8	9,8
BE	8,2	17,3	33,0	11,7	17,3
BG***	9,0				
CY	4,5	5,8	4,5*	7,0	
CZ	7,1	6,2*	7,5*	4,8*	11,5
DE	10,2	18,8	23,3	12,1	16,2
DK	3,9	8,2	10,3*		7,5
EE	5,9	10,7*	10,9		
EL	8,9	7,9	7,9	7,5	9,4
ES	8,5	11,8	12,6	9,6	11,2
FI	7,7	18,4	25,4		18,1
FR	8,8	16,6	23,0	8,0	16,2
HU	7,5				7,0
IE	4,4				6,0
IT	6,8	8,6	8,7	8,4	8,5
LT	5,6				
LU	4,7	6,7	21,5*	5,6	6,5
LV	6,8				
MT	6,9				
NL	3,9	8,8	12,9	4,6*	10,7
PL	13,8				
PT	7,7	11,1	11,1		9,8
RO***	7,3				
SE	7,1	13,6	20,2	7,8	13,4
SI	6,0				
SK	13,4				25,5**
UK	5,4	8,3	9,8	6,2	7,6

Anmerkungen: * unzuverlässige bzw. unsichere Daten; ** 2005; *** Im Jahr 2006 Nicht-EU-Mitgliedstaaten.

Quelle: AKE, Eurostat-Datenbank, Daten extrahiert am 30. September 2008. Daten über im Ausland Geborene: OECD (2008), „International Migration Outlook“ SOPEMI 2008, S. 87-92.

88 P.Simon (2008): *The Second Generation – Is it about Integration or Discrimination?* Präsentation auf der 13. Internationalen Metropolis-Konferenz, Bonn, 27.-31. Oktober 2008.

89 Arbeitslosenquoten werden in der Regel als Prozentsatz der arbeitslosen Personen an der gesamten Erwerbsbevölkerung berechnet, die Erwerbstätige und Arbeitslose eines bestimmten Alters umfasst.

Europäischen Arbeitskräfteerhebung analysieren. Trotz einiger Einschränkungen hinsichtlich der Datenqualität ist dies die einzige Datenquelle, die vergleichbare Informationen über Muster der Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union der 27 im Allgemeinen und über Muster der Arbeitslosigkeit bei Migranten im Besonderen liefert.

Die Gesamtarbeitslosenquote aller EU-Mitgliedstaaten zusammen liegt im Jahr 2006 bei 8,2 % und reicht von 3,9 % in Dänemark und den Niederlanden bis hin zu 13,8 % in Polen.⁹⁰

Die Arbeitslosenquote von ausländischen Staatsangehörigen in der EU liegt mit 13,2 % signifikant höher und reicht von 5,8 % in Zypern bis hin zu 18,8 % in Deutschland. Griechenland und die Tschechische Republik sind die einzigen Länder, in denen die Arbeitslosenquote ausländischer Staatsangehöriger (sowohl EU-Bürger als auch Nicht-EU-Bürger in Griechenland) unter der Quote der Gesamtbevölkerung liegt. Eine Erklärung für die niedrigere Quote bei ausländischen Staatsangehörigen in Griechenland könnte die hohe Zahl im informellen Sektor beschäftigter Ausländer (ohne Papiere) sein, die in der Arbeitskräfteerhebung wahrscheinlich unterrepräsentiert sind. Die niedrige Quote in der Tschechischen Republik könnte das Ergebnis von schärferen Bedingungen für den Erwerb einer Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis sein.⁹¹

Bei einer Differenzierung der Arbeitslosenquoten nach EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern zeigt sich jedoch, dass die hohe Arbeitslosenquote von Ausländern hauptsächlich auf die Arbeitslosigkeit von Ausländern aus Nicht-EU-Ländern zurückzuführen ist. Die Arbeitslosenquoten von EU-Bürgern, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat leben, waren ebenfalls höher als die Gesamtarbeitslosenquoten, allerdings in viel geringerem Maße als diejenigen der Nicht-EU-Bürger. Nur aus Zypern wird berichtet, dass die Arbeitslosenquote der EU-Bürger höher ist als diejenige der Nicht-EU-Bürger; die zyprischen Daten über EU-Bürger sind jedoch nicht zuverlässig. Nur in drei Ländern unterscheiden sich die Arbeitslosenquoten von EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern nicht signifikant (weniger als 2 % Differenz), nämlich in Griechenland, Spanien und Italien. In diesen Ländern machen allerdings Migranten ohne legalen Status – meistens aus Drittstaaten – einen großen Teil der ausländischen Bevölkerung aus.⁹²

Neben der Unterrepräsentation von illegalen Migranten in den Erhebungen könnte eine weitere Erklärung der Arbeitslosenquoten damit zusammenhängen, dass Ausländer ohne legalen Status in die Beschäftigung gezwungen werden, da sie keine Aussicht darauf haben, Arbeitslosenunterstützung

zu erhalten und deshalb vom Bezug eines Erwerbseinkommens abhängen. Zudem könnten Migranten mit legalem Status eher zurückkehren, wenn sie arbeitslos werden. Auffallend hohe Arbeitslosenquoten von Nicht-EU-Bürgern werden in Belgien (33,0 %), Deutschland (23,3 %) Finnland (25,4 %) und Frankreich (23,0 %) beobachtet.

Neben den Beschäftigungsquoten der ausländischen Bevölkerung ist auch die im Ausland geborene Bevölkerung von Interesse. Diese Gruppe unterscheidet sich von den Ausländern insofern, als sie auch die eingebürgerten Zuwanderer umfasst, nicht aber Personen, die im Land geboren wurden, aber eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzen. Damit umfasst diese Zahl also alle Zuwanderer. Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen hängen mit der Einbürgerungspolitik in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zusammen, die mit darüber bestimmt, wie groß der Anteil der Ausländer in der Gruppe der im Ausland Geborenen ist. In Ländern, in denen die Staatsbürgerschaft schon nach einer kurzen Aufenthaltsdauer erworben werden kann, enthält die Kategorie „Ausländer“ relativ wenige schon länger im Land ansässige Migranten und viele Migranten, die erst vor kurzem ins Land gekommen sind. Da neu angekommene Migranten eher arbeitslos sind, kann die Arbeitslosenquote von Ausländern in Ländern, in denen Migranten schon nach kurzer Zeit die Staatsbürgerschaft erlangen können, relativ hoch sein.⁹³

Eine weitere Erklärung für hohe Arbeitslosenquoten von Ausländern im Vergleich zu der im Ausland geborenen Bevölkerung könnte eine geringere Arbeitslosigkeit von eingebürgerten Zuwanderern sein. Tatsächlich ist der Nachweis ausreichender Existenzmittel (die in der Regel eine Erwerbstätigkeit voraussetzen) eine häufige Bedingung für die Erlangung der Staatsbürgerschaft in den EU-Mitgliedstaaten.⁹⁴ Die Arbeitslosenquoten von im Ausland geborenen Personen sind tatsächlich niedriger als die von Ausländern; mit einem Durchschnittswert von 11,9 % für ausländische Staatsbürger und 11,6 % für im Ausland geborene Staatsbürger ist der Unterschied jedoch nicht sehr groß. Nur in zwei Ländern – in der Tschechischen Republik und in Griechenland – ist die Arbeitslosenquote der im Ausland geborenen Bevölkerung höher als diejenige der ausländischen Bevölkerung.

Abbildung 2-5 veranschaulicht grafisch die Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten der im Ausland geborenen Bevölkerung und der ausländischen Bevölkerung.

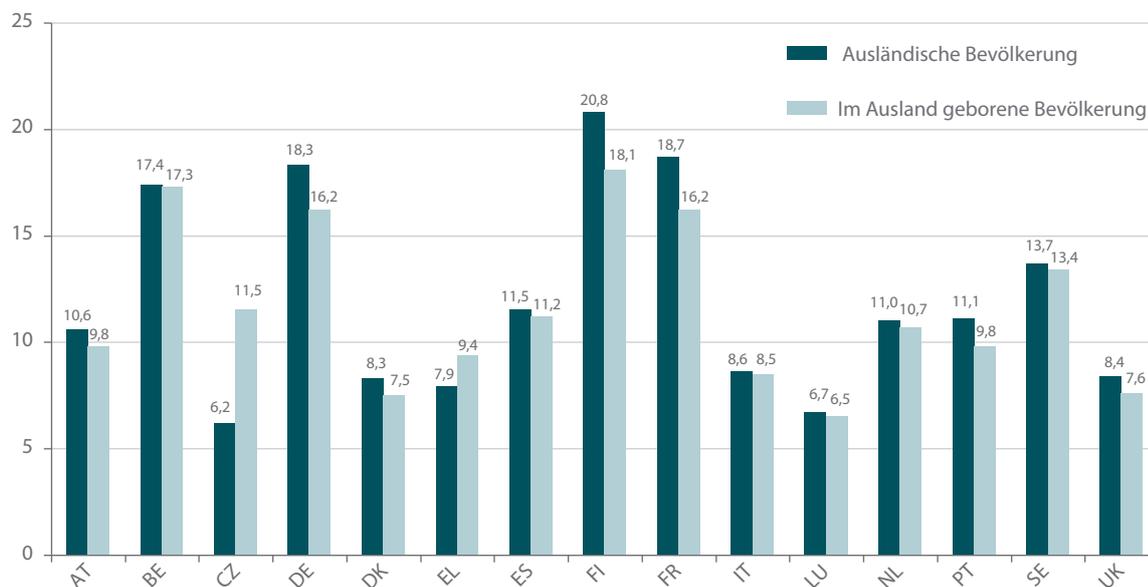
90 Die Arbeitslosenquote auf der Grundlage der AKE bezeichnet den Anteil der Arbeitslosen an der gesamten Erwerbsbevölkerung auf dem Arbeitsmarkt. Zur Erwerbsbevölkerung gehören Erwerbstätige und Arbeitslose. Arbeitslose sind alle Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren, die in der Referenzwoche nicht beschäftigt waren, in den letzten vier Wochen aktiv Arbeit gesucht haben und bereit waren, sofort oder innerhalb von zwei Wochen eine Arbeit aufzunehmen. Erwerbstätige sind alle Personen, die in der Referenzwoche mindestens eine Stunde gegen Entgelt gearbeitet haben oder die in dieser Woche vorübergehend nicht gearbeitet haben. Vgl.: http://europa.eu.int/estatref/info/sdds/en/une/une_sm.htm und http://europa.eu/estatref/info/sdds/en/lfsi/lfsi_sm.htm.

91 FRA (2007): *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, S. 44.

92 Vgl. <http://irregular-migration.hwwi.net/>

93 FRA (2007): *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, S. 43.

94 A. Kraler (2006): The legal status of immigrants and their access to nationality, in: R. Bauböck (Hrsg.): *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam University Press: IMISCOE Reports, S. 46.

Abbildung 2-5: Arbeitslosenquoten nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland, 2006, ausgewählte Mitgliedstaaten

Quelle: OECD (2008), „International Migration Outlook“ SOPEMI 2008, S. 87-92.

Die Quoten in Belgien, Deutschland, Finnland und Frankreich sind auch hier wieder bemerkenswert hoch, und zwar sowohl bei Ausländern als auch bei im Ausland geborenen Personen; bei im Ausland geborenen Personen sind sie jedoch, wie zu erwarten, signifikant niedriger, da eingebürgerte Migranten insgesamt wirtschaftlich besser abschneiden als Ausländer.⁹⁵ Belgien stellt allerdings eine Ausnahme von der Regel dar, da die Arbeitslosenquote sowohl für Ausländer als auch für im Ausland geborene Personen mit jeweils 17,3 % hoch liegt.

Wie im Falle der Beschäftigungsquoten verbergen sich auch hinter den durchschnittlichen Arbeitslosenquoten der Migranten erhebliche Unterschiede zwischen den Migrantengruppen. Während in Belgien z. B. die Arbeitslosenquote von Ausländern im Jahr 2006 bei insgesamt 17,3 % lag, betrug sie bei Drittstaatsangehörigen 33 % und bei Marokkanern, Türken, Kongolesern und Algeriern etwa 40 %; dem entsprechend waren auch die Beschäftigungsquoten von Drittstaatsangehörigen in Belgien signifikant niedriger. Darüber hinaus ist bei Drittstaatsangehörigen auch die Erwerbsquote im weiteren Sinn relativ gering. Diese Lücken werden kleiner, wenn auf Geburtsort („in Belgien geboren“, „in

der EU geboren“ und „außerhalb der EU geboren“) kontrolliert wird; es bleiben jedoch Unterschiede.⁹⁶

Überraschenderweise zeigen sich auch dann noch große Unterschiede, wenn auf Qualifikation kontrolliert wird. Dies zeigt eine detaillierte Analyse der Arbeitskräftedaten für 2005: Unter den unqualifizierten Arbeitskräften reichen die Arbeitslosenquoten immer noch von 40,3 % bei Nicht-EU-Bürgern über 14,8 % bei EU-Bürgern (EU-25) und 12,9 % bei Belgiern. Dasselbe gilt für qualifizierte Arbeitskräfte (34,9 % – Nicht-EU-25, 11,4 % – EU-25 und 7,9 % – Belgien). Unter den hoch qualifizierten Arbeitskräften ist die Arbeitslosenquote ebenfalls bei den Nicht-EU-25-Bürgern am höchsten, während sie bei Belgiern (7,1 %) höher ist als bei den EU-Bürgern (EU-25, 5,3 %).⁹⁷

2.2.1.3. Arbeitslosigkeit bei den Roma

Eine vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) 2001 unter Roma in Bulgarien, Ungarn, Rumänien, der Slowakischen Republik und der Tschechischen Republik durchgeführte Erhebung bietet aufschlussreiche Datensätze über die Roma.⁹⁸ Im Rahmen der Erhebung wurden u. a. Informationen über den

95 Siehe: P. Bevelander u. J. Veenman (2004): *Naturalization and immigrants' employment integration in the Netherlands*. Paper für die Konferenz: Immigrant Ascension to Citizenship: Recent Policies and Economic and Social Consequences. IMER, Universität Malmö, 7. Juni 2004; D. DeVoretz u. S. Pivnenko (2004): *The Economics of Canadian Citizenship*. Paper für die Konferenz: Immigrant Ascension to Citizenship: Recent Policies and Economic and Social Consequences. IMER, Universität Malmö, 7. Juni 2004; I. Kogan (2003): *Ex-Yugoslavs in the Austrian and Swedish labour markets: the significance of the period of migration and the effect of citizenship acquisition*. Journal of Ethnic and Migration Studies Bd. 29, Nr. 4, S. 595-622; J. L. Rallu (2004): *Access to citizenship and integration of migrants: Lessons from the French case*. Paper für die 12. Biennial Conference of the Australian Population Association, 15.-17. September 2004, Canberra.

96 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks in Belgien, *Bericht über die nationale Datenerhebung in Belgien – 2007*, S. 51. Daten zu den Arbeitslosenquoten 2005.

97 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks in Belgien, *Bericht über die nationale Datenerhebung in Belgien – 2007*, ANHANG Tabelle 10.

98 Aktuellere Daten enthält die EU-MIDIS-Erhebung der FRA über die Erfahrungen der Roma mit Arbeitslosigkeit in der gesamten EU – siehe FRA *EU-MIDIS Main Results Report [Bericht über die wichtigsten Ergebnisse]* 2010 S. 38-40.

gegenwärtigen sozioökonomischen Status der Roma, d. h. auch über Arbeitslosigkeit gesammelt.⁹⁹

Aus der Untersuchung geht hervor, dass sich ein bemerkenswert hoher Anteil der Roma als arbeitslos bezeichnet. Extrem hohe Prozentsätze werden für die Slowakei (61,8 % der Befragten), Bulgarien (56,4 %) und Rumänien (52,6 %) angegeben. Die Anteile der Arbeitslosen in der Tschechischen Republik (31,2 %) und in Ungarn (26,2 %) sind geringer, aber immer noch sehr hoch. Bei Befragten mit geringerer Bildung und bei männlichen Befragten ist die Arbeitslosigkeit höher. Frauen geben seltener an, sie seien arbeitslos (38,6 % gegenüber 52,4 %); sie geben aber auch seltener an, dass sie erwerbstätig sind (14,3 % gegenüber 24,3 %). Dieser Unterschied resultiert aus dem hohen Prozentsatz an Frauen, die ihren sozioökonomischen Status als Hausfrau definieren (11,8 % Hausfrauen gegenüber 1,5 % Hausmännern), oder die im Elternurlaub sind (14,5 % Frauen gegenüber 0,5 % Männern).¹⁰⁰

Im Zensus 2002 in Slowenien wurden Daten zur Nationalität und Ethnizität erhoben. Anhand einer Kreuztabellierung der Variablen Ethnizität und Erwerbsstatus lassen sich die Arbeitslosenquoten analysieren und vergleichen. Diesen Daten zufolge ist die Arbeitslosigkeit der Roma auffallend hoch: 66 % aller Roma (Nichterwerbstätige eingeschlossen) sind arbeitslos. Interessanterweise lag der Anteil der Arbeitslosen bei allen Befragten, die sich nicht als Slowenen oder Italiener bezeichneten, über dem Durchschnitt. Er reichte von 9,3 % bei den Kroaten bis zu 15,3 % bei den Albanern.¹⁰¹

2.2.2. Selbständigkeit

Über die Selbständigkeit von Migranten und Minderheiten in der Europäischen Union liegen nur wenige vergleichende Untersuchungen und quantitative Informationen vor. Die Arbeitskräfteerhebung ist hierfür keine nützliche Quelle, da der Anteil der selbständigen Migranten an der Stichprobe in den meisten Ländern zu gering ist, um zuverlässige Informationen über Muster der Selbständigkeit von Zuwanderern zu liefern. Über Minderheiten ohne Migrationshintergrund liegen noch weniger Informationen vor.

Studien über die Selbständigkeit von Migranten verwechseln Selbständigkeit oft mit ethnischem Unternehmertum und befassen sich vor allem mit letzterem. Vor dem Hintergrund der erheblichen Zunahme atypischer und prekärer Formen der Beschäftigung am Rande des Arbeitsmarkts scheint es jedoch immer wichtiger, zwischen verschiedenen Arten der Selbständigkeit zu unterscheiden und Selbständigkeit, die einer abhängigen Beschäftigung gleichkommt von tatsächlicher Selbstständigkeit abzugrenzen. Bislang liegen jedoch keine ausreichend detaillierten Informationen vor, die es erlauben

würden, verschiedene Arten der Selbständigkeit von Migranten und Minderheiten zu analysieren. Die vorhandenen Forschungsarbeiten über ethnische Unternehmen deuten darauf hin, dass die Selbständigenquoten der verschiedenen Minderheitengruppen sehr unterschiedlich sind. Tatsächlich liegen die Selbständigenquoten von Angehörigen von Minderheiten in einigen Fällen deutlich über den Selbständigenquoten der Mehrheitsbevölkerung.

Im Vereinigten Königreich waren 2004 z. B. die Männer, die sich selbst als Pakistani und Inder bezeichneten, mit der höchsten Wahrscheinlichkeit selbständig. 25,8 % der erwerbstätigen pakistanischen Männer und 18,2 % der erwerbstätigen indischen Männer waren selbständig (gegenüber 16,9 % der erwerbstätigen „weißen Männer“). Bei den Frauen ergibt sich ein anderes Bild. Bei ihnen wiesen die Frauen, die sich als Chinesinnen bezeichneten, mit einem Anteil von 12,8 % an den erwerbstätigen Frauen die höchste Wahrscheinlichkeit für eine selbständige Tätigkeit auf; bei den „weißen Frauen“ lag dieser Anteil bei 7,1 %.¹⁰² In Rumänien waren angeblich sogar 71,7 % der erwerbstätigen Roma selbständig tätig.¹⁰³

Die verfügbare Literatur deutet darauf hin, dass es sich bei der Mehrheit der ethnischen Unternehmen um Kleinunternehmen handelt, die vor allem Kunden aus ethnischen Minderheiten bedienen. Außerdem scheinen sich Unternehmen von Migranten auf bestimmte Sektoren wie Einzelhandel, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe sowie personenbezogene Dienstleistungen zu konzentrieren.¹⁰⁴

Unternehmer mit Migrationshintergrund sind mit spezifischen Schwierigkeiten konfrontiert, da sie mangels Referenzen weniger Zugang zu Krediten haben.¹⁰⁵ In einer in Österreich unter Unternehmern mit Migrationshintergrund durchgeführten Erhebung gaben die Hälfte der männlichen Unternehmer und fast 40 % der Unternehmerinnen an, die Kapitalbeschaffung sei bei der Unternehmensgründung ein großes Hindernis. Die Ergebnisse der Erhebung zeigten außerdem, dass der Zugang zu Kapital für Unternehmer mit geringerer Bildung noch schwieriger war.¹⁰⁶ Eine im Jahr 2000 durchgeführte Erhebung unter Unternehmensfördererinstitutionen, in der u. a. nach den Schwierigkeiten für Kunden mit Minderheitenhintergrund gefragt wurde, gelangte zu ähnlichen Ergebnissen. Unternehmensfördererinstitutionen zufolge stellen der Zugang

99 UNDP (2002): *Avoiding the dependency trap. Roma in Central and Eastern Europe*, abrufbar unter: <http://europeandcis.undp.org/environment/show/62BBCD48-F203-1EE9-BC5BD7359460A968>.

100 UNDP (2002): *Avoiding the dependency trap. Roma in Central and Eastern Europe*, S. 95, abrufbar unter: <http://europeandcis.undp.org/environment/show/62BBCD48-F203-1EE9-BC5BD7359460A968>.

101 Ohne Berücksichtigung der ROMA. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks in Slowenien, *Bericht über die nationale Datenerhebung in Slowenien – 2007*, Anhang Tabelle 5.11. Auf der Grundlage von Daten, die vom Statistischen Amt der Republik Slowenien zusammengestellt wurden.

102 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks im Vereinigten Königreich, *Bericht über die nationale Datenerhebung im Vereinigten Königreich – 2006*, S. 14.

103 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks in Rumänien, *Bericht über die nationale Datenerhebung in Rumänien – 2006*.

104 CEEDR (2000) *Young Entrepreneurs, Women Entrepreneurs, Ethnic Minority Entrepreneurs and Co-Entrepreneurs in the European Union and Central and Eastern Europe*. Abschlussbericht an die Europäische Kommission, GD Unternehmen und Industrie, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-studies/documents/ethnicminority.pdf>, J. Rath, R. Kloosterman (2000) *A Critical Review of Research on Immigrant Entrepreneurship*. International Migration Review, Bd. 34, Nr. 3, S. 657-681.

105 EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*, S. 33-34.

106 E. Enzenhofer, I. Kessler, F. Lechner, A. Riesenfelder, W. Reiter, P. Wetzl (2007): *Ethnische Ökonomien – Bestand und Chancen für Wien. Kurzfassung des Endberichts*, Wien: L & R Sozialforschung, S. 10, abrufbar unter: [www.lrsocialresearch.at/files/Kurzfassung_EB_LR_Sozialforschung_Ethnische_Oekonomien_\(V2\).pdf](http://www.lrsocialresearch.at/files/Kurzfassung_EB_LR_Sozialforschung_Ethnische_Oekonomien_(V2).pdf).

zu Kapital, dicht gefolgt vom Zugang zu den Märkten, die Hauptprobleme für Unternehmer aus Minderheiten dar, auch wenn dies Hindernisse sind, mit denen Kleinunternehmen generell zu tun haben. Der Zugang zu Kapital und zu den Märkten scheint jedoch für Unternehmer mit Migrationshintergrund noch schwieriger zu sein, da sie außerdem mit einer erheblichen Diskriminierung durch Finanzdienstleister konfrontiert sind.¹⁰⁷

Obwohl ethnische Unternehmen oft durchaus erfolgreich sind, sind sie nicht unproblematisch. So führen geringe Kapitalausstattung, geringe Gewinnspannen und hoher Wettbewerb in den Marktsegmenten, in denen Unternehmen von Migranten meistens zu finden sind, oft zu Selbstausbeutung und zur Ausbeutung von anderen, vor allem von Familienangehörigen – und wenn andere Personen als Familienangehörige beschäftigt werden, häufig zu irregulären Beschäftigungsverhältnissen. Außerdem ist die Beschäftigung in Unternehmen von Migranten oft durch schlechte Arbeitsbedingungen gekennzeichnet, d. h. durch lange Arbeitszeiten, fehlende Freizeit und fehlende Pausen.¹⁰⁸

Für die Angehörigen von Minderheiten ist die Beschäftigung in einem ethnischen Unternehmen also nicht unbedingt von Vorteil. Tatsächlich ergab eine Umfrage unter Türken in den Niederlanden, dass die Hälfte der Befragten keinesfalls im Unternehmen eines Landsmanns in den Niederlanden arbeiten wollte.¹⁰⁹ Außerdem bieten Selbständigkeit und Unternehmertum zwar eine Möglichkeit des sozialen Aufstiegs, oft stellen sie aber auch eine Reaktion auf Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt dar.¹¹⁰ Forschungsarbeiten zur Selbständigkeit von Migranten zeigen jedoch, dass Selbständige und Beschäftigte in Unternehmen von Migranten einige dieser Nachteile oft bewusst akzeptieren und ihre Lebensqualität positiver einschätzen als es ihre schwierigen Lebensbedingungen vermuten lassen würden.¹¹¹

2.2.3. Wirtschaftssectoren und Berufe

Die Verteilung der Migranten nach Wirtschaftssectoren weist eine ausgeprägte Konzentration in bestimmten Sektoren und eine Unterrepräsentation in anderen Sektoren auf. Migranten konzentrieren sich EU-weit in der Landwirtschaft, der Industrie und dem Dienstleistungssektor, wobei es deutliche

Unterschiede in Bezug auf die Geschlechter gibt.¹¹² Diese Muster der ungleichen Verteilung der Arbeitskräfte mit Minderheiten- und Migrationshintergrund über verschiedene Sektoren hinweg hat natürlich Auswirkungen auf allgemeinere Muster der Ungleichheit und der sozialen Ausgrenzung, nicht zuletzt deshalb, weil Löhne, Arbeitsbedingungen und die Gefährdung durch Arbeitslosigkeit eng mit der sektoriellen Verteilung zusammenhängen. Grundsätzlich ist die Verteilung der Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund nach Wirtschaftssectoren Ausdruck von früheren Migrationsmustern, Qualitätsmerkmalen (die im nächsten Kapitel diskutiert werden) und Berufen, vor allem aber auch von wirtschaftlichen Veränderungen und von Opportunitätsstrukturen.

Wir haben auf der Grundlage der OECD-Datenbank über Migranten, die wiederum vor allem Daten aus der Zensusrunde 2000 enthält, für die vier in der Datenbank unterschiedenen großen Sektoren – (1) Landwirtschaft und Industrie, (2) Produktionsdienstleistungen, (3) vertriebsbezogene Dienstleistungen und (4) personenbezogene Dienstleistungen – selbst eine sektorielle Verteilungsquote errechnet. Die Sektorverteilungsquoten wurden als Anteil der im Inland geborenen Bevölkerung im Verhältnis zum Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung eines gegebenen Sektors errechnet. Eine Sektorverteilungsquote von über 1 gibt eine Überrepräsentation von Zuwanderern an, während eine niedrigere Sektorverteilungsquote eine Unterrepräsentation von Migranten anzeigt. Abbildung 2-6 veranschaulicht diese Sektorverteilungsquoten grafisch.

Diese Sektorverteilungsquoten sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt ist der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung im Bereich der Produktionsdienstleistungen höher und im Bereich der personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen nahezu gleich. Durchschnittlich geringer ist der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung in der Landwirtschaft und der Industrie und im Bereich der vertriebsbezogenen Dienstleistungen. Die Unterschiede in den verschiedenen Sektoren sind in den EU-Mitgliedstaaten allerdings sehr verschieden. Die größten Unterschiede zeigen sich im Bereich der Produktionsdienstleistungen.

107 CEEDR (2000) *Young Entrepreneurs, Women Entrepreneurs, Ethnic Minority Entrepreneurs and Co-Entrepreneurs in the European Union and Central and Eastern Europe*. Abschlussbericht an die Europäische Kommission, GD Unternehmen und Industrie, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-studies/documents/ethnicminority.pdf>, S. 99.

108 J. Rath (2000) *Immigrant Business: The Economic, Political and Social Environment*. Houndsmill, Basingstoke and London: Macmillan.

109 J. Rath, R. Kloosterman (2000): *A Critical Review of Research on Immigrant Entrepreneurship*. *International Migration Review*, Bd. 34, Nr. 3, S. 660.

110 A. Pécoud (2003): *Self-Employment and Immigrants' Incorporation: The Case of Turks in Germany*. *Immigrants & Minorities*, Bd. 22, Nr. 2/3: S. 247-261.

111 U. Apitzsch (2005): *The Chances of the second Generation in Families of migrant Entrepreneurs: Quality of Life Development as a biographical Process*. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Bd. 21, Nr. 3, S. 83-94.

112 OECD (2008): *A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries*. Paris: OECD.

Abbildung 2-6: Sektorverteilungsquote der im Ausland geborenen Bevölkerung gegenüber der im Inland geborenen Bevölkerung nach Wirtschaftssektoren



Anmerkung: Die Sektorverteilungsquote wurde als Verhältnis des Anteils von im Ausland geborenen Personen zum Anteil von im Inland geborenen Personen im selben Sektor errechnet. Ein Quotenwert von mehr als 1 zeigt an, dass im Ausland geborene Personen in dem betreffenden Sektor überrepräsentiert sind, ein Quotenwert von weniger als 1 zeigt umgekehrt an, dass sie unterrepräsentiert sind. Nicht in den Daten berücksichtigt wurden Personen mit unbekanntem Berufsbereich, Geburtsort und Geschlecht. Klassifizierung gemäß der International Standard Industrial Classification (dritte überarbeitete Ausgabe), siehe: www.ilo.org/public/english/bureau/stat/class/isic.htm.

Quelle: Eigene Grafik auf der Grundlage von (2008): *A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries*, S. 153-155, Daten abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/248340756866>

In Dänemark, Finnland, Irland, Polen, Portugal, Ungarn und dem Vereinigten Königreich ist der Anteil der im Ausland geborenen Personen in Landwirtschaft und Industrie deutlich geringer als der Anteil der im Inland geborenen Personen (Quote unter 0,9). Nur in Griechenland, Italien und Luxemburg ist eine höhere Beteiligung in Landwirtschaft und Industrie zu beobachten. Die Beteiligungsquoten im Bereich der Produktionsdienstleistungen sind in Dänemark, Irland, Luxemburg und Portugal außerordentlich hoch (mehr als 30 % höher) und nur in der Tschechischen Republik (0,94), in Spanien (0,86) und in Italien (0,8) geringer als bei der im Inland geborenen Bevölkerung. Geringer ist die Variationsbreite der Quoten bei den vertriebsbezogenen und bei den personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen.

Nimmt man Deutschland als Beispiel, so unterscheidet sich die Verteilung auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren nach Personen mit bzw. ohne Migrationshintergrund.¹¹³ 2005 waren Personen mit Migrationshintergrund in der Rohstoffindustrie

und im verarbeitenden Gewerbe (35 gegenüber 29 %) und im Handel und im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe (28 gegenüber 22 %) überrepräsentiert. Umgekehrt waren Personen ohne Migrationshintergrund in der Land- und Forstwirtschaft und in anderen Dienstleistungssektoren überrepräsentiert.¹¹⁴

Diese Konzentration bestätigt sich, wenn man den Anteil der Ausländer in den verschiedenen Berufsbereichen betrachtet. Am höchsten ist der Anteil der Ausländer im Bereich des produzierenden Gewerbes. Der geringste Anteil an Ausländern ist im Bereich der Dienstleistungstätigkeiten im sekundären Sektor zu beobachten. Ausländer und Migranten finden sich in Deutschland also eher in Branchen mit geringeren Einkommen und ungünstigeren Arbeitsbedingungen.

113 „Personen mit Migrationshintergrund“ sind Personen, die nach Deutschland zugewandert sind, Ausländer, die in Deutschland geboren wurden, eingebürgerte Migranten und Personen mit mindestens einem Elternteil, der nach Deutschland zugewandert ist oder der in Deutschland als Ausländer geboren wurde.

114 Statistisches Bundesamt Deutschland (2007): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, abrufbar unter: www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1020312, S. 224-225.

Tabelle 2-3: Anteil der Ausländer nach Berufsbereichen in Deutschland, 2003 bis 2005

Anteil der Ausländer	Berufsbereich		
	Produktionsorientierte Berufe	Primäre Dienstleistungsberufe	Sekundäre Dienstleistungsberufe
2003	11,0 %	6,4 %	3,7 %
2005	10,6 %	6,3 %	3,6 %
2007	10,5 %	6,5 %	3,8 %

Anmerkung: Nur sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer (ohne Personen in Ausbildung, Selbständige und Beamte).

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (2007), *Berufe im Spiegel der Statistik 1999-2007*, abrufbar unter: www.pallas.iab.de/bisds/berufsgliederung.asp?level=BF.

Während die Verteilung der Migranten nach Wirtschaftssektoren Muster der Arbeitsmarktsegmentierung nach ethnischer Herkunft widerspiegelt, da zwischen spezifischen Sektoren und spezifischen Opportunitätsstrukturen in diesen Sektoren ein Zusammenhang besteht, ergeben Daten über die Berufe von Migranten in der Regel sehr viel detailliertere Informationen und ein umfassenderes Bild der Arbeitsmarktsegmentierung in der Europäischen Union. Berufe hängen grundsätzlich eng mit Humankapitalfaktoren zusammen und lassen Rückschlüsse auf Merkmale von Migranten zu. Migranten und wahrscheinlich auch andere ethnische Minderheiten erfahren jedoch – wie weiter unten noch dargestellt werden wird – eine erhebliche Dequalifikation, d. h. sie können ihre berufliche Qualifikation nicht in vollem Umfang einbringen und üben häufig Tätigkeiten aus, die unter ihrem Qualifikationsniveau liegen.

Die neue OECD-Datenbank über Migranten in OECD-Ländern (DIOC) enthält – vor allem in der Zensusrunde 2000 erhobene – statistische Angaben mit einer detaillierten Aufschlüsselung der Berufe der Migranten gemäß der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO). Um die Analyse zu erleichtern, wurden die Daten drei umfassenden Kategorien zugewiesen:

- (1) Führungskräfte und Wissenschaftler – ISCO-Hauptgruppen 1 und 2,
- (2) Techniker und kaufmännische Angestellte – ISCO-Hauptgruppen 3 und 4 und
- (3) Fachkräfte und sonstige Arbeitskräfte – ISCO-Hauptgruppen 5, 6, 7, 8 und 9).

(Angehörige der Streitkräfte (ISCO-Hauptgruppe 0) wurden nicht berücksichtigt.)

Diese drei Kategorien entsprechen bestimmten Stufen auf der Qualifikationsleiter: Fachkräfte und sonstige Arbeitskräfte sind die am geringsten qualifizierte Kategorie, Techniker nehmen eine mittlere bis höhere Position ein, bei den Führungskräften und Wissenschaftlern handelt es sich um hoch qualifizierte Personen. In diesem Bericht werden nur OECD-Länder berücksichtigt, die zugleich EU-Mitgliedstaaten sind.

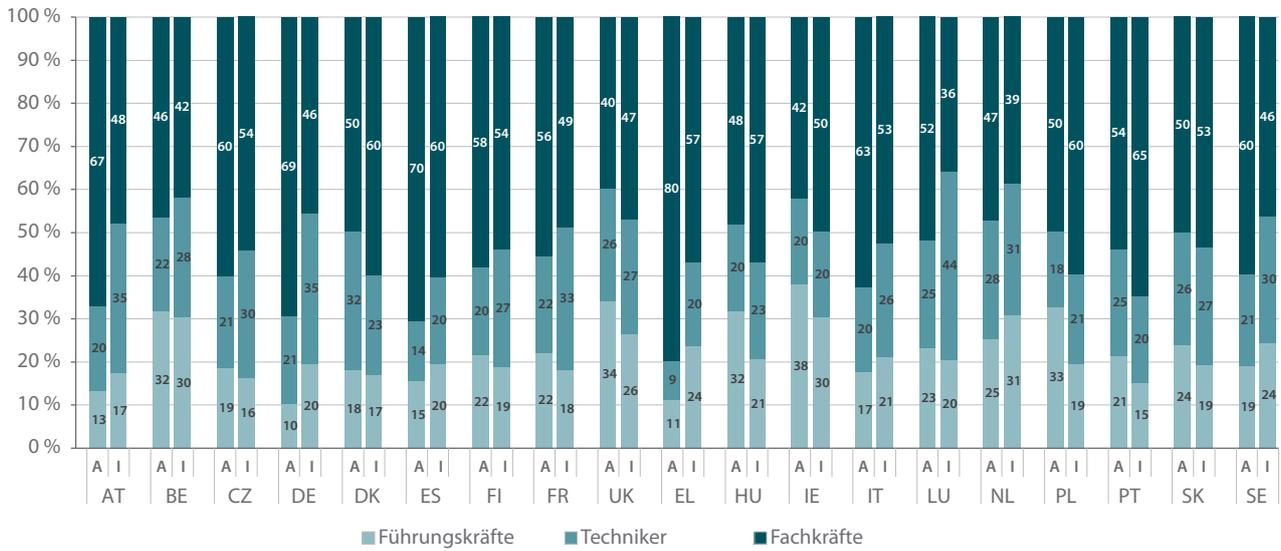
In den meisten Ländern (12 von 19) ist der Anteil der Fachkräfte in der im Ausland geborenen Bevölkerung höher als in der im Inland geborenen Bevölkerung – ein Hinweis darauf, dass die Migranten auf dem Arbeitsmarkt eine niedrigere Stellung einnehmen. Allerdings ist in den meisten Ländern auch der Anteil der im Ausland geborenen und als „Führungskräfte“ tätigen Personen höher als der Bevölkerungsanteil der im Inland geborenen Führungskräfte (12 von 19). In fast allen Ländern, für die vergleichbare Daten vorliegen (außer in Dänemark und Portugal) ist der Anteil der „Techniker“ in der im Inland geborenen Bevölkerung höher als in der im Ausland geborenen Bevölkerung.

Dieses Muster zeigt deutlich, dass Migranten in den hoch qualifizierten und den am geringsten qualifizierten Berufen überrepräsentiert und im mittleren Spektrum des Arbeitsmarkts unterrepräsentiert sind.

Insgesamt ist die Verteilung der Berufe in der im Ausland bzw. im Inland geborenen Bevölkerung in 19 EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Tubergen (2006) hat festgestellt, dass Herkunftsland, Zielland und deren Kombination für den beruflichen Status von Zuwanderern eine große Rolle spielen. Darüber hinaus hat er festgestellt, dass Menschen aus Ländern mit repressiven politischen Systemen einen niedrigeren beruflichen Status innehaben als andere Migranten (die aus wirtschaftlichen Gründen zugewandert sind) – ein Hinweis auf eine insgesamt niedrigere Stellung humanitärer Migranten auf dem Arbeitsmarkt. Außerdem sind „nicht-weiße“ Zuwanderer häufiger Diskriminierungen ausgesetzt, die zu einem niedrigeren beruflichen Status führen.¹¹⁵ Abbildung 2-7 veranschaulicht grafisch die beruflichen Merkmale von Personen, die im Ausland geboren wurden, gegenüber Einheimischen in den Ländern der Europäischen Union.

115 F. van Tubergen (2006): Occupational status of immigrants in cross-national perspective: A multilevel analysis of seventeen Western societies, S. 147-171, in: C. A. Parsons & T. M. Smeeding (Hrsg.): *Immigration and Transformation of Europe*, Cambridge University Press.

Abbildung 2-7: Verteilung von Berufen nach Geburtsort in 19 EU-Mitgliedstaaten



Anmerkung: A = im Ausland geborene Bevölkerung und I = im Inland geborene Bevölkerung. Zu den Führungskräften gehören alle Berufe der ISCO-Kodes¹¹⁶ 1 und 2; zu den Technikern alle Berufe der ISCO-Kodes 3 und 4; zu den Fachkräften alle verbleibenden Gruppen mit Ausnahme der Streitkräfte, die nicht berücksichtigt wurden.

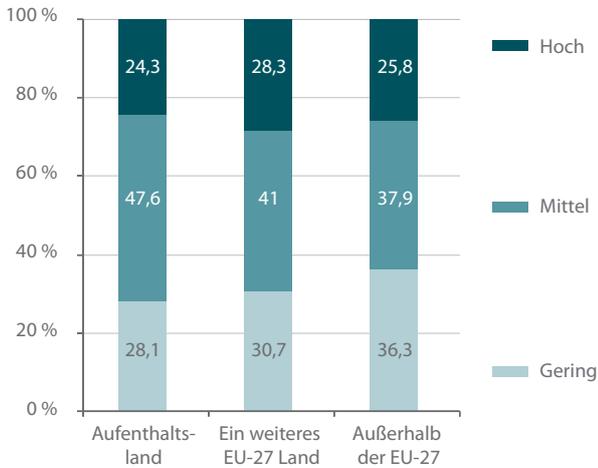
Quelle: Eigene Präsentation auf der Grundlage von (2008): A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries, S. 141-142, Daten abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/248322247831>.

2.2.4. Qualifikationen, Bildungsabschluss und Beschäftigung

Humankapitalfaktoren – Qualifikationen und Bildungsabschluss – gehören hinsichtlich der Erklärung von Arbeitsergebnissen zu den wichtigsten Faktoren. Tatsächlich gibt es zwischen der im Ausland und der im Inland geborenen Bevölkerung in der Europäischen Union erhebliche Unterschiede, was den Bildungsabschluss betrifft. Wie von Münz et al. (2006) dargestellt, ist die Zuwanderungsbevölkerung in der gesamten Union (EU-27) in der Gruppe mit mittleren Qualifikationen insgesamt unterrepräsentiert. Fast die Hälfte der im Inland geborenen Bevölkerung besitzt der verwendeten Klassifizierung zufolge einen mittleren Bildungsabschluss, gegenüber nur 41 % der in einem anderen Land der EU geborenen Zuwanderungsbevölkerung und 37,9 % der Zuwanderer aus Ländern außerhalb der EU. Die Bildungsabschlüsse der Zuwanderer sind in Abbildung 2-8 dargestellt.

116 Internationale Standardklassifikation der Berufe, siehe www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/index.htm.

Abbildung 2-8: Bildungsabschluss der Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren nach Geburtsort, 2005 (in %)

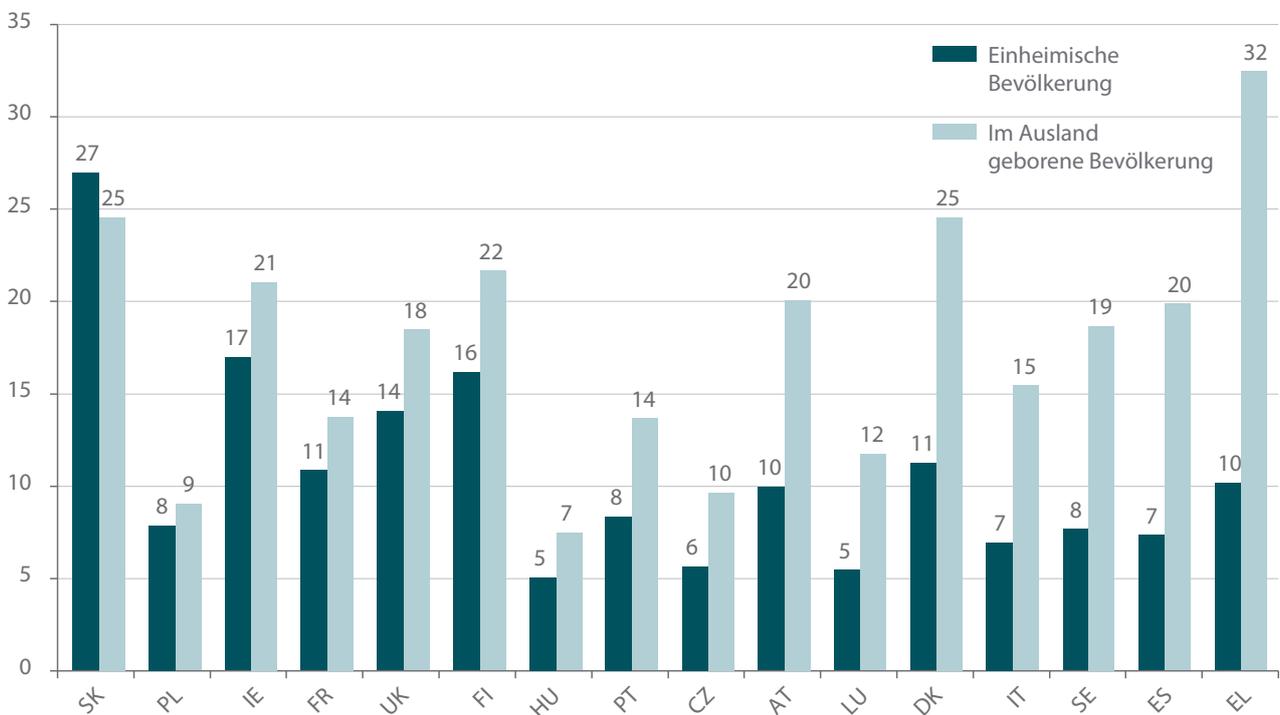


Über die Auswirkungen des Bildungsabschlusses auf die Beschäftigungsmuster von Migranten liegen zahlreiche Forschungsarbeiten vor. Tatsächlich ist die vergleichsweise geringe Humankapitalausstattung besonders gefährdeter Migranten und Minderheitengruppen einer der wichtigsten Faktoren zur Erklärung negativer Arbeitsergebnisse. Allerdings bleiben auch dann, wenn die Bildungsabschlüsse von Migranten und Minderheiten berücksichtigt werden, noch Ungleichheiten im Bereich der Beschäftigung, die darauf hindeuten, dass bei Migranten und Minderheiten eine erhebliche Dequalifikation stattfindet. Abbildung 2-9 zeigt die Überqualifizierungsquoten für Einheimische und Zuwanderer in EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Daten aus der OECD-Datenbank über Migranten.

Anmerkung: Zahlen unvollständig (ohne Luxemburg; die Bildungsabschlüsse der Zuwanderer enthalten keine Daten für Deutschland, Italien und Luxemburg).

Quelle: AKE, für detaillierte Angaben siehe Tabelle A6 im statistischen Anhang.

Abbildung 2-9: Überqualifizierung der einheimischen gegenüber der im Ausland geborenen Bevölkerung in 16 EU-Mitgliedstaaten (in %)



Anmerkung: Bildungsabschlüsse und berufliche Qualifikationen wurden in die drei Kategorien gering, mittel und hoch eingeteilt. Eine überqualifizierte Person ist eine Person, die einen Beruf ausübt, der eine geringere Qualifikation erfordert, die theoretisch auf diesem Bildungsniveau verfügbar wäre. Die Überqualifizierungsquote ist definiert als Verhältnis des Anteils im Ausland geborener Personen, die für ihre berufliche Tätigkeit überqualifiziert sind, gegenüber dem entsprechenden Anteil im Inland geborener Personen. Die Überqualifizierungsquoten wurden für Personen mit mittlerem oder höherem Bildungsabschluss errechnet.

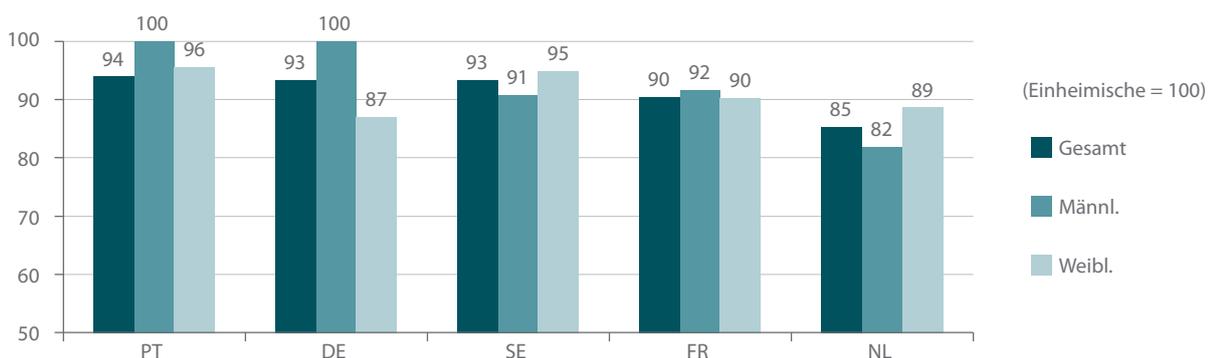
Quelle: OECD (2008): A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century. Data from OECD countries, S. 139, Database on Immigrants in OECD Countries (DIOC), <http://dx.doi.org/10.1787/247334814281>.

Auch hier gilt, dass nicht alle Migranten gleichermaßen von Dequalifikation betroffen sind. Bei Migranten aus Nicht-EU-Ländern ist die Wahrscheinlichkeit der Dequalifikation höher. In Dänemark z. B. ist es bei nicht-westlichen Zuwanderern wahrscheinlicher, dass sie überqualifiziert sind (d. h. ihr Bildungsabschluss ist höher als es für den von ihnen ausgeübten Beruf erforderlich wäre). 25 % der nicht-westlichen zugewanderten Lohnempfänger mit mindestens einer Berufsausbildung sind überqualifiziert, gegenüber nur 15 % der einheimischen Dänen. Von Dequalifikation sind zumeist diejenigen am stärksten betroffen, die ihre Ausbildung im Ausland erworben haben.¹¹⁷ Dies deutet darauf hin, dass die länderübergreifende Übertragung von Qualifikationen und Bildungsabschlüssen ein Hauptproblem darstellt. Für die eingeschränkte Übertragbarkeit von Qualifikationen und Bildungsabschlüssen sind mehrere Faktoren verantwortlich, wie z. B. die Bevorzugung von im Land erworbenen Qualifikationen und Bildungsabschlüssen durch die Arbeitgeber, die fehlende Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Bildungsabschlüssen, aber auch Diskriminierung. Ähnliche Muster sind in Österreich zu beobachten, wo 7 % der Frauen und 5 % der Männer, die in Österreich einen Hochschulabschluss erworben haben, in ungelerten bzw. angelernten Beschäftigungsverhältnissen tätig sind, gegenüber 32 % der Frauen und Männer, die ihren Hochschulabschluss außerhalb Österreichs erworben haben. Außerdem ist die Arbeitslosigkeit von Personen, die ihren Bildungsabschluss außerhalb Österreichs erworben haben, bei Frauen zwei Mal und bei Männern drei Mal so hoch wie bei den Personen, die ihren Bildungsabschluss innerhalb von Österreich erworben haben.¹¹⁸ Wie aus Abbildung 2-9 ersichtlich, ist in allen berücksichtigten 16 EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Slowakei die Wahrscheinlichkeit der Überqualifizierung bei der im Ausland geborenen Bevölkerung höher. Besonders ausgeprägt ist dies in Südeuropa (EL, ES, IT) und in einigen Ländern Nordeuropas (DK, SE).¹¹⁹

2.2.5. Einkommen und Löhne

Zu den wichtigsten Folgen der Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt und den offensichtlichsten Zeichen der sozialen Ausgrenzung zählen Einkommens- und Lohnungleichheiten. Daten zu den Haushaltseinkommen enthält die Europäische Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) und ihre Vorgängerstudie, das Haushaltspanel der Europäischen Gemeinschaft (ECHP). Wie bei allen Erhebungen ist auch bei diesen Studien die Stichprobengröße begrenzt, und wie in anderen Studien wird die ethnische Herkunft als solche nicht gemessen, es stehen lediglich Daten zu Personen mit Migrationshintergrund zur Verfügung. Daher beschränken wir uns auf Minderheiten mit Migrationshintergrund und vernachlässigen andere gefährdete ethnische Minderheiten. Außer aus der EU-SILC lassen sich Informationen über Einkommen aus verschiedenen nationalen Datenquellen ableiten, obgleich de facto auch in nationalen Zusammenhängen häufig die EU-SILC als Hauptinformationsquelle herangezogen wird, da adäquate alternative Datenquellen fehlen. Die EU-SILC enthält auch Informationen über Löhne. Da sich diese Untersuchung hauptsächlich auf Sekundärdaten, verfügbare Publikationen und leicht zugängliche Daten aus der Eurostat-Online-Datenbank usw. stützt, wurde keine Untersuchung der Einkommen von Migranten auf der Grundlage der EU-SILC durchgeführt. Zur Darstellung der Lohnungleichheiten haben wir Daten aus einer Pilotstudie der OECD verwendet, die nur für eine kleine Zahl von EU-Mitgliedstaaten verfügbar ist (siehe Abbildung 2-10). Die diesen Zahlen zugrunde liegenden Daten stammen aus nationalen Datenquellen und beziehen sich hauptsächlich auf die Jahre 2005 und 2006.¹²⁰

Abbildung 2-10: Durchschnittliche Löhne von Zuwanderern im Verhältnis zu Einheimischen in fünf EU-Mitgliedstaaten, 2005/2006



Quelle: OECD (2008): *International Migration Outlook: SOPEMI*, S. 81, Daten abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/427665878636>, (3.12.2008).

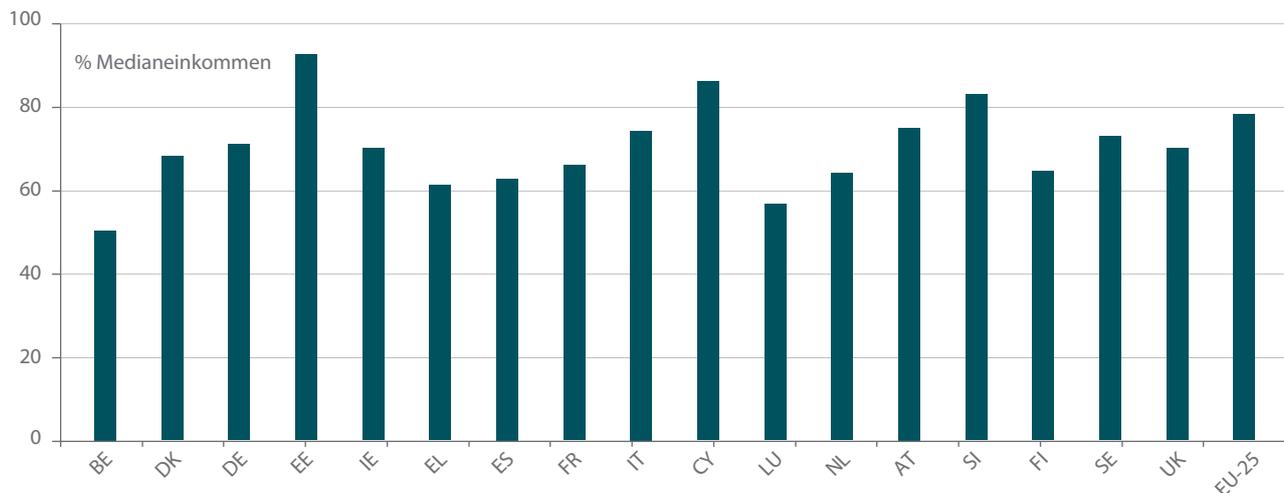
117 C. P. Nielsen (2007): *Immigrant Overeducation: Evidence from Denmark*. AKF, Danish Institute of Governmental Research, S. 1, abrufbar unter: www.amid.dk/assets/pdf/overeducation_final.pdf (23.09.2008).

118 A. Gächter (2007) „Bildungsverwertung auf dem Arbeitsmarkt“, in: H. Fassmann (Hrsg.): *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. 2001-2006*, Klagenfurt: Drava Verlag, S. 248-249.

119 Gemeint sind AT, CZ, DK, EL, ES, FI, FR, IE, HU, IT, LU, PL, PT, SE, SK, UK, vgl. OECD (2008): *A profile of Immigrant Populations in the 21st Century*. Data from OECD countries. S. 139.

120 Vgl. OECD (2008): *International Migration Outlook: SOPEMI*, S. 79.

Abbildung 2-11: Mittlere Haushaltseinkommen von Migrantenhaushalten mit Kindern im Verhältnis zu den mittleren Haushaltseinkommen von Einheimischen in 18 EU-Mitgliedstaaten, 2004



Anmerkung: Die Zahlen entsprechen dem mittleren verfügbaren Haushaltseinkommen von Migrantenhaushalten mit mindestens einem Kind, wobei der unterschiedlichen Größe und Zusammensetzung der Haushalte durch Äquivalenzgewichtung Rechnung getragen wird.

Quelle: EU-SILC, aus Eurostat (2008): *The Social Situation in the European Union (Die soziale Lage in der Europäischen Union)*, 2007, S. 93 (Abbildung 17). Source: EU-SILC, issu d'Eurostat (2008): *The Social Situation in the European Union*, 2007, p.93 (figure 17).

Die Ergebnisse der OECD-Pilotstudie deuten darauf hin, dass Migranten erheblich weniger verdienen als die im Inland geborene Bevölkerung. Eine frühere, auf der Grundlage des Haushaltspanels der Europäischen Gemeinschaft (ECHP) durchgeführte Studie über die Einkommen von Migranten deutet darauf hin, dass die Einkommensdisparitäten zum Zeitpunkt der Ankunft der Migranten besonders ausgeprägt sind. Aus der Untersuchung geht hervor, dass die Einkünfte von Migranten bei 38 % der Männer und 42 % der Frauen unter denen der Einheimischen liegen.¹²¹ Die Studie zeigt aber auch, dass die Einkommensdisparitäten in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind, wobei die Migranten in Deutschland und Portugal am besten und die Migranten in Schweden, Dänemark, Luxemburg und Spanien am schlechtesten abschneiden. Obwohl das ECHP als Informationsquelle über Zuwanderer problematisch ist und die Ergebnisse aufgrund von Mängeln der Stichprobe wahrscheinlich einer gewissen Verzerrung unterliegen, weisen die Ergebnisse insgesamt doch in die richtige Richtung. Die Studie zeigt auch, dass Einkommensunterschiede eng mit der Herkunft zusammenhängen. So liegen in sechs der 15 in die Studie einbezogenen Länder die Löhne von außerhalb der EU geborenen Migranten unter den Löhnen der in der EU geborenen.¹²² Angesichts der Mängel der ECHP-Stichprobe in Bezug auf Migranten und der Tatsache, dass Migranten aus Nicht-EU-Ländern wahrscheinlich unterrepräsentiert sind, liegt nahe, dass die Löhne von Nicht-EU-Migranten wahrscheinlich in mehr Ländern als die Studie vermuten lässt

geringer sind als die Löhne von in der EU geborenen Migranten. Aus der Studie ist aber auch abzulesen, dass die Lohnunterschiede im Lauf der Zeit geringer werden und dass die Löhne nach etwa 19 Aufenthaltsjahren mit den Löhnen der Einheimischen gleichziehen.¹²³

Aus der jüngsten Ausgabe des Eurostat-Berichts über die soziale Lage in der Europäischen Union geht hervor, dass es bezüglich des verfügbaren Haushaltseinkommens erhebliche Unterschiede zwischen Einheimischen und im Ausland geborenen Personen gibt. Der Bericht, in dem die Haushaltseinkommen von Migrantenhaushalten mit mindestens einem Kind untersucht werden, erfasst 18 EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage der EU-SILC.¹²⁴ In Abbildung 2-11 werden die mittleren Haushaltseinkommen von Haushalten mit mindestens einem Kind gegenüber der einheimischen Bevölkerung dargestellt.

Der Bericht zeigt, dass die Haushaltseinkommen von Migrantenhaushalten mit mindestens einem Kind durchschnittlich 80 % geringer sind als diejenigen der Einheimischen; besonders große Einkommensunterschiede wurden in Belgien und Luxemburg festgestellt.

Geringere Haushaltseinkommen von Migrantenhaushalten spiegeln in mindestens zweierlei Hinsicht Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt wider. Erstens spiegeln Haushaltseinkommen Lohnungleichheiten wider, die wiederum eng mit der Konzentration von Migranten in Niedriglohnssektoren und -berufen zusammenhängen. Zweitens,

121 A.Adserà, B. R.Chiswick (2005): Divergent Patterns of Immigrant Earnings Across European Destinations, in: C. A. Parsons, T. M.Smeeding (Hrsg.) *Immigration and the Transformation of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 97.

122 A.Adserà, B. R.Chiswick (2005): Divergent Patterns of Immigrant Earnings Across European Destinations, in: C. A. Parsons, T. M.Smeeding (Hrsg.) *Immigration and the Transformation of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 97.

123 A.Adserà, B. R.Chiswick (2005): Divergent Patterns of Immigrant Earnings Across European Destinations, in: C. A. Parsons, T. M.Smeeding (Hrsg.) *Immigration and the Transformation of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 105.

124 Eurostat (2008): *The Social Situation in the European Union*, abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-AG-08-001/EN/KE-AG-08-001-EN.PDF.

**Tabelle 2-4: Armutsgefährdung von Personen in Haushalten mit bzw. ohne Kinder nach Geburtsort, 2004
(% mit Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle)**

Land	Im Aufenthaltsland geboren		Außerhalb der EU geboren		Unterschied in %: außerhalb der EU geboren minus im Land geboren	
	Mit Kindern	Ohne Kinder	Mit Kindern	Ohne Kinder	Mit Kindern	Ohne Kinder
AT	12	10	35	29	23	19
BE	12	12	64	37	53	25
CY	11	27	30	33	18	6
DE	12	14	33	24	20	10
DK	8	15	39	42	31	28
EE	21	19	26	25	5	6
EL	18	19	43	23	25	4
ES	22	19	53	21	31	2
FI	9	14	30	45	21	31
FR	11	12	41	32	30	21
IE	20	21	40	28	20	7
IT	23	16	33	21	10	6
LU	9	5	53	34	44	29
NL	13	8	51	16	38	8
SE	6	10	28	30	21	20
SI	11	16	19	23	9	7
UK	21	18	40	26	20	8
EU-25	18	15	40	25	23	10

Quelle: EU-SILC, aus Eurostat (2008): *The Social Situation in the European Union, 2007*, S. 95 (Tabelle 20).

und das ist vielleicht noch wichtiger, sind Ungleichheiten der Haushaltseinkommen eine Folge von vergleichsweise geringen Beschäftigungs- und Erwerbsquoten unter Migranten und einer viel höheren Gefährdung durch Arbeitslosigkeit. Der Bericht über die soziale Lage in der Europäischen Union zeigt also, dass der Anteil der Kinder, die in Haushalten leben, in denen niemand erwerbstätig ist, bei Kindern von Migranten größer ist als bei Kindern von Einheimischen. In 12 der 17 in diese Untersuchung einbezogenen Länder war außerdem die „Erwerbsintensität“ im Haushalt – ein Maß für den Anteil der erwerbstätigen Haushaltsmitglieder im erwerbsfähigen Alter – in mehr als 60 % der Haushalte mit Kindern geringer als 1 (ein Hinweis darauf, dass nicht jedes Mitglied des Haushalts im erwerbsfähigen Alter das ganze Jahr über erwerbstätig war), wobei Haushalte ohne Kinder wahrscheinlich ein ähnliches Muster aufweisen.¹²⁵

Auch der Anteil der Migrantenhaushalte, die unter die offizielle Armutsschwelle – 60 % des mittleren Einkommens – fallen, ist signifikant höher als bei den Haushalten von Einheimischen. Das Vorhandensein von Kindern im Haushalt bzw. die Größe der Familie trägt in vielen Ländern zu den Armutsrisiken bei, außerhalb der Europäischen Union geboren zu sein ist aber offensichtlich der entscheidende Faktor.

In allen EU-Mitgliedstaaten sind Personen, die außerhalb der EU geboren wurden und in einem Haushalt ohne Kinder leben, einem größeren Armutsrisiko ausgesetzt als Einheimische in Haushalten ohne Kinder. Der Unterschied zwischen dem Anteil an armutsgefährdeten Personen in Migrantenhaushalten mit Kindern und solchen ohne Kinder ist in den Niederlanden, in Belgien, Griechenland und Spanien (zwischen 21 und 30 %) am größten, während der relative Unterschied zwischen Haushalten von Einheimischen mit bzw. ohne Kinder relativ gering ist. Tabelle 2-4 gibt einen Überblick über den Anteil an armutsgefährdeten Personen unter Einheimischen mit bzw. ohne Kinder im Vergleich zu den Migranten mit bzw. ohne Kinder.

125 Eurostat (2008): *The Social Situation in the European Union*, abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-AG-08-001/EN/KE-AG-08-001-EN.PDF, S. 96.

2.3. Hinweise auf Wandel und Kontinuität

Es ist schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, ein klares Bild des Wandels im Hinblick auf Muster der Ungleichheit in Bezug auf Migranten und Minderheiten in der Beschäftigung zu entwerfen. Zum Teil liegt dies an der Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit von Daten. Für verschiedene Indikatoren – wie z. B. für die Verteilung nach Wirtschaftssektoren, Berufen und beruflichem Status sowie nach Bildungsabschlüssen – liegen nur statistische Momentaufnahmen für einen spezifischen Zeitpunkt vor, so dass keine Untersuchung im zeitlichen Verlauf möglich ist. Auch Längsschnittdaten im engeren Sinne, die es erlauben würden, Arbeitsmarkterfahrungen spezifischer Gruppen von Migranten und Minderheiten zu überwachen, sind auf EU-Ebene nicht und auf nationaler Ebene nur in einer relativ kleinen Zahl von Ländern verfügbar. Daten über andere gefährdete ethnische Minderheiten als Minderheiten mit Migrationshintergrund sind insgesamt sehr viel weniger leicht verfügbar; erst recht gilt dies für Querschnittsdaten und für Längsschnittdaten, die es erlauben würden, Entwicklungen im zeitlichen Verlauf zu analysieren.

Veränderungen leicht verfügbarer Arbeitsmarktindikatoren wie Erwerbsquoten, Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten wiederum eignen sich aus drei Gründen nicht gut zur Abbildung sich verändernder Muster. Erstens spiegeln Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten vor allem die sich verändernde Wirtschaftslage wider. In wirtschaftlich schlechten Zeiten geht die Beschäftigung zurück und die Arbeitslosigkeit steigt, und wenn die Wirtschaft wieder anzieht, geschieht das Gegenteil. Davon abgesehen deuten die vorliegenden Befunde darauf hin, dass die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten von Migranten und Minderheiten sehr viel größeren Schwankungen unterliegen als die der Mehrheitsbevölkerung. Vor allem sind Migranten und Minderheiten durch konjunkturelle Einbrüche sehr viel stärker gefährdet. Zweitens verbergen sich hinter den generellen Beschäftigungsmustern – aufgrund der beträchtlichen Nettomigration in die EU und der daraus folgenden immer wieder neuen Zusammensetzung der Migrantenpopulation – erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Migrantengruppen, die wiederum Unterschiede bezüglich der Merkmale von Zuwanderern und Unterschiede in der Art der Migration widerspiegeln. So wird ein großer Zustrom an humanitären Migranten die Beschäftigungsmuster wahrscheinlich negativ beeinflussen, während ein großer Zustrom an Wirtschaftsmigranten wahrscheinlich das Gegenteil bewirkt. Um zwischen verschiedenen Gruppen von Zuwanderern unterscheiden, Veränderungen der Beschäftigungsmuster verschiedener Gruppen überwachen und die Auswirkungen politischer Maßnahmen bewerten zu können, wären gute Längsschnittdaten erforderlich, die bislang aber noch nicht vorliegen.

Vielleicht am wichtigsten ist jedoch, dass die in diesem Kapitel beschriebenen Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt tief in den Arbeitsmarktstrukturen verankert sind und sich wohl kaum von Grund auf ändern werden. Veränderungen wird es wohl nur in kleinen Schritten geben, auch wenn sie für bestimmte Teilgruppen durchaus bedeutsam sein können. Doch auch um solche Veränderungen erkennen und die Auswirkungen von politischen Maßnahmen überwatchen und bewerten zu können, wären ausgereifere und feiner abgestimmte Überwachungsmechanismen erforderlich.

Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen müssen wir den Schluss ziehen, dass sich die grundlegenden Muster der Ungleichheit in den letzten fünf Jahren nicht wesentlich geändert haben. Es bestehen immer noch erhebliche Ungleichheiten zwischen Migranten und Minderheiten einerseits und den Mehrheitsbevölkerungen andererseits. Migranten und Minderheiten erfahren auf dem Arbeitsmarkt mit größerer Wahrscheinlichkeit Benachteiligungen, sie sind tendenziell seltener erwerbstätig, und häufiger und in stärkerem Maße arbeitslos als die Mehrheitsbevölkerung. Außerdem ist es bei Migranten und Minderheiten wahrscheinlicher, dass sie weniger verdienen, dass sie einen niedrigeren Bildungsabschluss haben und dass sie in Berufen am unteren Ende des Qualifikationsspektrums arbeiten. Migranten und Minderheiten weisen zudem eine höhere Wahrscheinlichkeit für die Ausübung von prekären und wenig angesehenen Tätigkeiten auf. An diesen allgemeinen Mustern scheint sich seit 2000 nichts geändert zu haben.¹²⁶

Die Ursachen für die Ungleichheiten zwischen Gesamtbevölkerung und Migranten und Minderheiten sind vielfältig. Unterschiede in der Arbeitsmarktstatistik existieren aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzung von Gruppen, (unterschiedliche Altersgruppen, Geschlechterverhältnis usw.) und aufgrund unterschiedlicher Ausbildungs- und Qualifikationsniveaus der fraglichen Gruppen, die beide zu unterschiedlichen Arbeitsmarktleistungen führen. Ungleichheiten entstehen auch aus einem schwachen und unsicheren Rechtsstatus von Migranten, einschließlich eines begrenzten Zugangs zu Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten und zum Arbeitsmarkt. Nicht zuletzt ist auch Diskriminierung ein wichtiger Faktor, der die Arbeitsmarktleistung beeinflusst. Diskriminierung von Migranten und Minderheiten ist jedoch nicht auf den Arbeitsmarkt (z. B. in Bezug auf Einstellung und Beförderung) beschränkt. Vielmehr beeinflusst auch die Diskriminierung in Bildungswesen und im sozialen Leben im Allgemeinen die Arbeitsmarktleistung von Migranten und Minderheiten. Politische Strategien, die darauf abzielen, Ungleichheiten zu beseitigen, müssen also über die Beschäftigung hinaus auch andere Bereiche mit einbeziehen.

126 Agentur für Grundrechte (FRA) (2007): *Trends and Developments 1997-2005 – Combating Ethnic and Racial Discrimination and Promoting Equality in the European Union*, S. 22.

3. Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung: EU-Recht

„Diskriminierung“ im weitesten Sinne bezeichnet eine ungerechtfertigte unterschiedliche Behandlung. Damit handelt es sich um einen seinem Wesen nach normativen Begriff zur Beschreibung eines Verhaltens, das als verwerflich angesehen wird, weil es gegen die Norm der Gleichheit verstößt.

Gegen die Diskriminierung zwischen Arbeitskräften aus verschiedenen Mitgliedstaaten anzugehen, war von Anfang an eines der Kernziele der Europäischen Gemeinschaften. Die Bekämpfung der Geschlechterdiskriminierung hat in der EU eine ebenso lange Tradition. Doch erst seit kurzem erstreckt sich das Spektrum der europäischen Rechtsetzung und Politik gegen Diskriminierung über den Bereich der Nationalität und des Geschlechts hinaus.

3.1. Die Gleichbehandlungsrichtlinien

Im Jahr 2000 tat die Europäische Union einen wichtigen Schritt zur Bekämpfung der Diskriminierung, indem sie zwei neue Richtlinien annahm: die „Richtlinie zur Rassengleichheit“¹²⁷ und die „Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung“¹²⁸. In diesen Richtlinien wird für alle Mitgliedstaaten ein gemeinsamer Rahmen für die Umsetzung von Gesetzen und Politiken gegen Diskriminierung festgelegt. Die Bestimmungen der Richtlinien legen Mindestanforderungen fest, d. h. die Mitgliedstaaten können immer mehr, aber nie weniger tun, um Diskriminierung zu bekämpfen. Die Frist für die Umsetzung beider Richtlinien in nationale Gesetze war das Jahr 2003 für die alten und 2004 für die neuen Mitgliedstaaten.¹²⁹

Die „Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“ untersagt Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf – hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, des Zugangs zu Berufsbildung, der Arbeitsbedingungen und der Mitgliedschaft in Arbeitnehmerorganisationen – aufgrund der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.¹³⁰ Die „Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterscheid der Rasse oder der ethnischen Herkunft“ untersagt Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft nicht nur im Bereich der Beschäftigung, sondern auch in Bezug auf Sozialschutz und soziale Sicherheit, Bildung und den Zugang zu und Versorgung mit allgemein zugänglichen Gütern und

Dienstleistungen, einschließlich von Wohnraum. Der derzeitige europäische Rechtsrahmen bietet also einen besonders starken Schutz im Bereich der Beschäftigung und aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

Die Formulierung beider Richtlinien stützt sich auf Erfahrungen aus dem Verbot der Diskriminierung zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, zwei Rechtsbereichen, die so alt sind wie die Europäischen Gemeinschaften selbst.¹³¹ Sie werden auch als „angelsächsisch-niederländisches“ Modell bezeichnet, das sich auf individuelle Klagerechte stützt und vor allem auf den Zugang zu öffentlichen Gütern wie Beschäftigung abhebt.¹³²

Die Richtlinien entsprechen in vielerlei Hinsicht dem Wunsch, die Position der Opfer von Diskriminierung zu stärken. Da die Erfahrung z. B. gezeigt hat, dass es in der Praxis schwierig ist, Diskriminierung nachzuweisen, schreiben die Richtlinien vor, dass Opfer lediglich Tatsachen glaubhaft zu machen brauchen, „die das Vorliegen einer Diskriminierung vermuten lassen“. Die Beweislast wird also auf den Beklagten verschoben: Das Gericht geht von einer Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus, sofern der Beklagte nichts Gegenteiliges beweisen kann. Außerdem zwingen die Richtlinien die Mitgliedstaaten, eine Viktimisierung zu verhindern, d. h. sie müssen Personen, die eine Diskriminierungsbeschwerde einreichen, vor nachteiligen Folgen und schlechter Behandlung schützen.¹³³

Gemäß den Gleichbehandlungsrichtlinien stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Diskriminierungsoffer ihre Ansprüche auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg geltend machen können und dass Verbände oder andere juristische Personen sich im Namen oder zur Unterstützung einzelner Opfer an solchen Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen können. Die Richtlinie zur Rassengleichheit schreibt vor, dass alle Mitgliedstaaten eine unabhängige Stelle bezeichnen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern. Diese Stelle ist dafür zuständig, Opfer von Diskriminierung zu unterstützen, Untersuchungen durchzuführen, Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen vorzulegen. Bis Oktober 2007 hatten alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Tschechischen Republik eine solche

127 Richtlinie 2000/43/EG des Rates (29.6.2000).

128 Richtlinie 2000/78/EG des Rates (27.11.2000).

129 Mit Ausnahme der Diskriminierungsgründe Behinderung und Alter, für die die Frist bis 2006 verlängert werden konnte. M. Bell (2008): *The Implementation of European Anti-Discrimination Directives: Converging towards a Common Model*, in: *The Political Quarterly*, Bd. 79, Nr. 1, S. 36; FRA (2007): *Bericht über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU*, S. 19.

130 Im Juli 2008 hat die Kommission einen Vorschlag (KOM(2008) 426 endgültig) für eine Richtlinie des Rates vorgelegt, mit dem der Schutz vor Diskriminierung aus diesen vier Gründen über den Bereich der Beschäftigung hinaus ausgeweitet wird.

131 E. Ellis (2007): *Definitions of key concepts: Direct and Indirect Discrimination, Harassment*. Beitrag zur Konferenz der Europäischen Rechtsakademie *The Fight Against Discrimination: The Equal Treatment Directives of 2000*, Trier 26.-27. November 2007. Abrufbar unter: www.era.int/web/en/resources/5_1095_6110_file_en.8758.pdf (12.10.2008).

132 M. Bell (2008): *The Implementation of European Anti-Discrimination Directives: Converging towards a Common Model*, in: *The Political Quarterly*, Bd. 79, Nr. 1, S. 36.

133 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 58.

Gleichstellungsstelle bezeichnet, die jedoch in Spanien und Luxemburg noch nicht einsatzfähig war.¹³⁴

Beide Richtlinien sehen auch eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten zur Förderung des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und zur Förderung von Antidiskriminierungsvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern sowie des Dialogs mit Nichtregierungsorganisationen vor, die an der Bekämpfung von Diskriminierung beteiligt sind.

In der Richtlinie zur Rassengleichheit heißt es: „Dieses Diskriminierungsverbot sollte auch hinsichtlich Drittstaatsangehörigen angewandt werden, betrifft jedoch keine Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit und lässt die Vorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen und ihren Zugang zu Beschäftigung und Beruf unberührt.“ Die Migrationspolitik und die Regelung des Zugangs von Ausländern zum Arbeitsmarkt fallen also nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie.

3.2. Konzepte der Diskriminierung in den Gleichbehandlungsrichtlinien

Die Gleichbehandlungsrichtlinien unterscheiden drei Arten von Diskriminierung: unmittelbare Diskriminierung, mittelbare Diskriminierung und Belästigung. Darüber hinaus legen die Richtlinien fest, dass auch die „Anweisung zur Diskriminierung“ eine Diskriminierung darstellt.

Unmittelbare Diskriminierung ist dann gegeben, wenn „eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde.“¹³⁵ Wichtig ist hier die Formulierung „erfährt, erfahren hat oder erfahren würde“: Sie impliziert, dass sich ein Beschwerdeführer nicht nur auf einen aktuellen Vergleichsfall – z. B. einen Kollegen, der für dieselbe Arbeit mehr Lohn erhält – berufen kann, sondern auch auf frühere oder sogar einen hypothetischen Vergleichsfall. Dies erweitert die Möglichkeiten einer überzeugenden Argumentation durch ein Opfer von Diskriminierung in erheblichem Maße. Ein Schlüsselement der rechtlichen Definition der unmittelbaren Diskriminierung ist die „Kausalität“: Die Ungleichbehandlung muss auf die Rasse oder die ethnische Herkunft zurückzuführen sein. Hat sie einen

anderen Grund – wenn z. B. ein weißer Arbeitnehmer aufgrund seiner größeren Erfahrung besser bezahlt wird als sein schwarzer Kollege – dann gilt die Ungleichbehandlung nicht als Diskriminierung.¹³⁶

Während die Bestimmungen über die unmittelbare Diskriminierung auf formale Gleichbehandlung abheben, zielt das Verbot der *mittelbaren Diskriminierung* auf materielle Gleichbehandlung ab, nämlich darauf, die trotz der bereits erreichten formalen Gleichbehandlung in der Praxis weiterhin vorhandene Ungleichbehandlung zu beseitigen. Mittelbare Diskriminierung liegt vor, „wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.“ Durch die Bezugnahme auf „Vorschriften, Kriterien oder Verfahren“ haben die Richtlinien den Umfang der mittelbaren Diskriminierung über die von den Arbeitgebern vorgegebenen formalen Anforderungen hinaus erweitert und auch Bevorzugungen aufgrund informeller Verfahrensweisen einbezogen. Dies betrifft z. B. auch die Praxis der Personalrekrutierung über Mundpropaganda, die ethnische Minderheiten benachteiligt, da sie nicht den sozialen Netzwerken angehören, in denen Informationen über freie Stellen weitergegeben werden. Die Formulierung „benachteiligen können“ impliziert, dass die Benachteiligung noch nicht stattgefunden haben muss: Es reicht der Nachweis, dass eine Vorschrift in der Zukunft zu Benachteiligungen führen kann. Darüber hinaus wurden die Richtlinien so formuliert, dass sie die Möglichkeit bieten, die Benachteiligung einer bestimmten Gruppe nachzuweisen, ohne statistische Belege dafür erbringen zu müssen – es genügt der „gesunde Menschenverstand“ eines Richters. Besteht z. B. ein Arbeitgeber auf Arbeitszeiten, die mit bestimmten religiösen Verpflichtungen unvereinbar sind, so muss ein Beschwerdeführer keine Daten über die Zahl der betroffenen Personen vorlegen, um das Gericht davon zu überzeugen, dass diese Anforderungen einer mittelbaren Diskriminierung entsprechen. Außerdem kann – anders als bei der unmittelbaren Diskriminierung – eine mittelbare Diskriminierung gerechtfertigt sein, wenn es sich bei der Ungleichbehandlung um ein Mittel handelt, das zur Erreichung eines rechtmäßigen Ziels angemessen und erforderlich ist. Den Nachweis dafür hat jedoch der Beklagte zu erbringen.¹³⁷

Belästigung schließlich ist ein neuer Begriff in der EU-Gesetzgebung. Belästigung ist definiert als „unerwünschte Verhaltensweisen, die im Zusammenhang mit der Rasse oder der ethnischen Herkunft (...) stehen und bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen,

134 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S.66. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks in Luxemburg, *Bericht über die nationale Datenerhebung in Luxemburg – 2007*; Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks in Spanien, *Bericht über die nationale Datenerhebung in Spanien – 2007*; Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks in Bulgarien, *Bericht über die nationale Datenerhebung in Bulgarien – 2007*; Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks in Rumänien, *Bericht über die nationale Datenerhebung in Rumänien – 2007*; Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks in der Tschechischen Republik, *Bericht über die nationale Datenerhebung in der Tschechischen Republik – 2007*.

135 Hier und im Folgenden zitieren wir die Richtlinie zur Rassengleichheit. Die Definition der unmittelbaren und der mittelbaren Diskriminierung und der Belästigung ist in der Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung dieselbe, nur die Gründe sind unterschiedlich (und in Bezug auf Behinderung gelten besondere Bestimmungen).

136 E. Ellis (2007): *Definitions of key concepts: Direct and Indirect Discrimination, Harassment*. Beitrag zur Konferenz der Europäischen Rechtsakademie The Fight Against Discrimination: The Equal Treatment Directives of 2000, Trier 26.-27. November 2007, S. 2-4. Abrufbar unter: www.era.int/web/en/resources/5_1095_6110_file_en.8758.pdf.

137 O. Doyle (2007): *Direct Discrimination, Indirect Discrimination and Autonomy*, in: Oxford Journal of Legal Studies, Bd. 27. Nr. 3, S. 540; E. Ellis (2007): *Definitions of key concepts: Direct and Indirect Discrimination, Harassment*. Beitrag zur Konferenz der Europäischen Rechtsakademie The Fight Against Discrimination: The Equal Treatment Directives of 2000, Trier 26.-27. November 2007, S. 4-8.

Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.“ Anders als unmittelbare und mittelbare Diskriminierung impliziert Belästigung also keinen Vergleich mit einer privilegierten Person oder Gruppe. Obwohl diese Klausel wahrscheinlich aufgenommen wurde, um den Umfang des strafbaren diskriminierenden Verhaltens zu erweitern, äußern Juristen Bedenken dahin gehend, dass es im Vergleich zu unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung *de facto* schwieriger sein könnte, Belästigung nachzuweisen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie lag zu dieser Vorschrift noch keine Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vor.¹³⁸

Das Motiv spielt in Bezug auf unmittelbare Diskriminierung, mittelbare Diskriminierung und Belästigung keine Rolle. Entscheidend sind die diskriminierenden Auswirkungen eines Verhaltens; ob es vorsätzlich war oder nicht, ist nicht wichtig.¹³⁹

3.3. Die Umsetzung der Richtlinien

Der folgende Überblick basiert auf Informationen aus den jährlichen RAXEN-Länderberichten für die Jahre 2006 und 2007, den von den nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzwerks 2006 vorgelegten Länderberichten mit dem Titel *Combating Ethnic and Racial Discrimination and Promoting Equality: Trends and Developments 2000-2005 (Bekämpfung von ethnischer und rassistischer Diskriminierung und Förderung von Gleichstellung in der Europäischen Union)*, dem neuesten Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung der Richtlinien in den 25 Mitgliedstaaten¹⁴⁰ und schließlich den nationalen Antidiskriminierungsbestimmungen der Mitgliedstaaten, die über das Internetportal der GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit abrufbar sind.¹⁴¹

Seit dem Inkrafttreten der Gleichbehandlungsrichtlinien haben alle Mitgliedstaaten nationale Antidiskriminierungsbestimmungen erlassen oder bestehende Rechtsvorschriften geändert. In einigen Ländern wurden damit erstmals überhaupt durchsetzbare Rechtsvorschriften zur Gleichstellung eingeführt; in den meisten Ländern hat die Umsetzung der Richtlinien in einzelstaatliches Recht zur Klarstellung und Stärkung des rechtlichen Schutzes gegen Diskriminierung beigetragen. Die Umsetzung der Richtlinien ist jedoch noch nicht vollständig oder vollkommen. Die Kommission übermittelte im Juni 2007 an 14 Mitgliedstaaten¹⁴² eine „begründete Stellungnahme“ wegen der unvollständigen Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und im Januar

2008 an 11 Mitgliedstaaten¹⁴³ wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung der Richtlinie über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Die wichtigsten Problembereiche sind u. a. die Definition von Diskriminierung, die Unterstützung von Diskriminierungsopfern – z. B. die Verlagerung der Beweislast und die Viktimisierung – sowie der Umfang des gewährten Schutzes.¹⁴⁴

3.3.1. Diskriminierungsgründe

Die Gründe, für die die Richtlinien im Beschäftigungsbereich ein Diskriminierungsverbot vorsehen, sind Rasse und ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung. Schweden hatte bis Ende 2007 noch keine Rechtsvorschriften zur Altersdiskriminierung eingeführt.¹⁴⁵ In manchen Mitgliedstaaten sind die Bestimmungen zur sexuellen Ausrichtung aus religiösen und politischen Gründen ein äußerst sensibles Thema. So ist z. B. in Lettland die sexuelle Ausrichtung in der 2007 noch nicht verabschiedeten Zivilrechtsnovelle enthalten, in den Antidiskriminierungsbestimmungen im Arbeits- und Verwaltungsrecht aufgrund von Einwänden im Parlament jedoch nicht.¹⁴⁶

Viele Mitgliedstaaten gehen über die Mindestanforderungen der Richtlinien hinaus und verbieten auch die Diskriminierung aus Gründen wie dem Personen- oder Ehestand – z. B. Portugal, Estland, die Niederlande und Irland –, dem sozialen Status oder Vermögen – z. B. Belgien, Rumänien und Slowenien – oder der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder politischen Partei – z. B. Bulgarien, Litauen, Griechenland und Polen.

Die Erwähnung der „Rasse“ war in den Verhandlungen der Mitgliedstaaten über die Gleichstellungsrichtlinien umstritten.¹⁴⁷ Als Kompromisslösung wurde in die Präambel die ausdrückliche Erklärung aufgenommen, dass die Verwendung des Begriffs „Rasse“ in der Richtlinie keinesfalls bedeute, dass die EU „Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen“ anerkenne. Die unterschiedlichen Standpunkte der Mitgliedstaaten spiegeln sich in den Formulierungen der nationalen Rechtsvorschriften

138 E. Ellis (2007): „Definitions of key concepts: Direct and Indirect Discrimination, Harassment“. Beitrag zur Konferenz der Europäischen Rechtsakademie The Fight Against Discrimination: The Equal Treatment Directives of 2000, Trier 26.-27. November 2007, S. 12-13. Abrufbar unter: www.era.int/web/en/resources/5_1095_6110_file_en.8758.pdf.

139 E. Ellis (2007): *Definitions of key concepts: Direct and Indirect Discrimination, Harassment*. Beitrag zur Konferenz der Europäischen Rechtsakademie The Fight Against Discrimination: The Equal Treatment Directives of 2000, Trier 26.-27. November 2007, S. 12.

140 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*.

141 Siehe: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/legis/lgms_en.htm, (20.10.2008).

142 Es handelte sich um CZ, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LV, PL, PT, SI, SK und UK.

143 The Czech Republic, Estonia, Ireland, Greece, France, Italy, Hungary, Malta, Netherlands, Finland and Sweden received a reasoned opinion. In addition, the Commission sent a letter of formal notice to Germany and two complementary letters of formal notice to Latvia and Lithuania.

144 Europäische Kommission (2007): Die Kommission macht sich daran, Lücken bei den Regelungen zur Gleichberechtigung ohne Unterschied der Rasse zu schließen Pressemitteilung vom 27. Juni 2007, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, Europäische Kommission (2008): Kommission schließt Lücken bei den Regelungen zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Pressemitteilung vom 31. Januar 2008, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/155&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>.

145 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 16.

146 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Lettland, *National Data Collection Report Latvia – 2007*. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Lettland (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality. Trends and developments 2000-2005*.

147 M. Bell (2008): *The Implementation of European Anti-Discrimination Directives: Converging towards a Common Model*, in: *The Political Quarterly*, Bd. 79, Nr. 1, S. 37.

wider: Österreich und Schweden verwenden beispielsweise den Begriff „Rasse“ nicht und erwähnen lediglich die „ethnische Zugehörigkeit“ oder Herkunft. Belgien spricht von der „vermuteten Rasse“ und Frankreich von der „tatsächlichen oder vermuteten“ Rasse.¹⁴⁸

In der Richtlinie wird der Begriff „Rasse oder ethnische Herkunft“ nicht definiert. Viele Länder erwähnen ausdrücklich die Hautfarbe – z. B. Belgien, Bulgarien, Estland und die Slowakei – und die Nationalität oder nationale Herkunft – z. B. Lettland, die Niederlande, Polen und Rumänien. Frankreich untersagt die Diskriminierung aufgrund des Aussehens und des Namens; die Sprache ist in Estland, Finnland, Litauen, Rumänien und der Slowakei als gesonderter Diskriminierungsgrund aufgeführt. In Ungarn wird die Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Minderheit als Diskriminierungsgrund genannt. Die Abgrenzung zwischen Religion und ethnischer Zugehörigkeit ist nicht eindeutig: In der niederländischen Rechtsprechung und im Vereinigten Königreich wird Diskriminierung gegen Juden, Muslime und Sikhs als Diskriminierung aufgrund der Rasse anerkannt.¹⁴⁹

3.3.2. Definitionen von Diskriminierung

Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten unterscheidet, wie in den Richtlinien definiert, zwischen direkter und indirekter Diskriminierung. Frankreich und die Niederlande erwähnen direkte und indirekte Diskriminierung in ihren nationalen Rechtsvorschriften, ohne diese Begriffe zu definieren.¹⁵⁰

In den meisten Mitgliedstaaten wurde im Zuge der Gleichstellungsrichtlinien der Begriff der „Belästigung“ in die nationalen Rechtsvorschriften aufgenommen. Die Definitionen der einzelnen Staaten sind deshalb meist eng an die Formulierung in den Richtlinien angelehnt. In Frankreich ist die Belästigung nicht durch die Antidiskriminierungsvorschriften abgedeckt, sondern fällt unter den allgemeinen Schutz gegen Mobbing und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz.¹⁵¹ Einige Länder, z. B. Dänemark, Frankreich und Österreich verpflichten die Arbeitgeber ausdrücklich, gegen Belästigung durch Dritte, beispielsweise andere Beschäftigte, vorzugehen.¹⁵² In Italien beinhaltet die Definition unerwünschtes Verhalten, durch das ein „von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen und Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird“. In der Richtlinie steht an dieser Stelle „oder“, ein

kleiner, aber potenziell bedeutender Unterschied.¹⁵³ In Estland verbietet das Gesetz unerwünschtes Verhalten „gegenüber einer Person in einer untergeordneten Position oder in einer Beziehung der Abhängigkeit“ und fasst den Schutz damit enger als die Richtlinie, die diesen Schutz unabhängig vom Verhältnis zwischen Opfer und Täter bietet.¹⁵⁴

Fast alle Mitgliedstaaten haben eine „Anweisung zur Diskriminierung“ als verbotene Form von Diskriminierung in ihre Rechtsvorschriften aufgenommen. Frankreich ist eine der wenigen Ausnahmen; allgemeine Rechtsgrundsätze in Bezug auf Mittäterschaft und Haftung können jedoch „ähnliche Auswirkungen haben“.¹⁵⁵ Polen, die Slowakei und die Tschechische Republik gehen über die Mindestanforderungen der Richtlinien hinaus und verbieten auch die „Anstiftung“ oder „Veranlassung“ zur Diskriminierung.¹⁵⁶

Bulgarien ist insofern eine Ausnahme, als Verfolgung und Rassensegregation ebenfalls unter die rechtliche Definition der Diskriminierung fallen.¹⁵⁷ Seit dem 1. Januar 2007 ist Segregierung auch in Ungarn verboten, sofern keine „klare gesetzliche Rechtfertigung für die gesonderte Behandlung“ besteht.¹⁵⁸

3.3.3. Der Geltungsbereich des Schutzes vor Diskriminierung

Ein großes Manko bei der Umsetzung ist die Tatsache, dass Estland, Polen und die Tschechische Republik das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse und ethnischen Herkunft nicht über den Beschäftigungsbereich hinaus auf Sozialschutz, Bildung und Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, ausgeweitet haben. Im Oktober 2007 waren in allen drei Ländern noch keine umfassenden Antidiskriminierungsbestimmungen zur Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften an die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verabschiedet.¹⁵⁹ Andererseits gewähren viele Länder auch über den Beschäftigungsbereich hinaus Schutz vor Diskriminierung

148 Österreich/Bg 65 (23.6.2004); Schweden/SFS 2003:307 (5.6.2003); Belgien/BS 30 V 07 (10.5.2007); Frankreich/2001-1066 (16.11.2001).

149 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 17.

150 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 24-25.

151 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Frankreich (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality. Trends and developments 2000-2005*.

152 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Frankreich (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality. Trends and developments 2000-2005*; Paris; Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Österreich (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality. Trends and developments 2000-2005*, Wien. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Dänemark (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality. Trends and developments 2000-2005*.

153 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Italien (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality. Trends and developments 2000-2005*.

154 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Estland (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality. Trends and developments 2000-2005*.

155 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 61.

156 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Tschechische Republik (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality. Trends and developments 2000-2005*. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Slowakei (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality. Trends and developments 2004-2005*; Bratislava. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Polen: *National Data Collection Report Poland – 2004*.

157 Bulgarien/DV 86/2003 (30.9.2003)

158 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Ungarn: *National Data Collection Report Hungary – 2007*.

159 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 11. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Polen: *National Data Collection Report Poland – 2007*, Warschau; Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Estland, *National Data Collection Report Estonia – 2007*. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Tschechische Republik: *National Data Collection Report Czech Republic – 2007*.

aus anderen Gründen als der Rasse und ethnischen Herkunft und gehen so über die Anforderungen der Richtlinie hinaus.¹⁶⁰

In Bezug auf den Umfang des Diskriminierungsschutzes im Beschäftigungsbereich werden viele Länder dem Standard der Richtlinien nicht ganz gerecht. In Estland wurde die Bestimmung zur Gleichbehandlung nur im Arbeitsgesetz für den privaten Sektor eingeführt; der öffentliche Dienst wurde nicht eingeschlossen. In Ungarn dagegen sind nicht alle Bereiche der Privatwirtschaft abgedeckt. Selbständige Tätigkeiten sind in Estland, Griechenland, Lettland, Litauen, Malta, Portugal, Schweden, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich nicht vollständig abgedeckt. In den schwedischen Rechtsvorschriften sind die „Arbeitsbedingungen“ nicht als Bereich erwähnt, in dem Diskriminierung verboten ist; in Litauen, Estland und Lettland ist die Mitgliedschaft oder Mitwirkung in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation nicht vollständig abgedeckt.¹⁶¹

3.3.4. Beschwerdeverfahren und Opferschutz

Die Richtlinien schreiben vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Bürger, die sich als Diskriminierungsoffer betrachten, ihre Ansprüche auf dem „Gerichts- und/oder Verwaltungsweg“ geltend machen können. In allen Mitgliedstaaten sind sowohl Verfahren auf dem Gerichtsweg als auch nicht-gerichtliche Verfahren, z. B. Beschwerde- oder Schlichtungsverfahren vor spezialisierten Stellen oder Aufsichtsgremien, Bürgerbeauftragten oder Menschenrechtsinstitutionen vorgesehen. Die Befugnisse solcher außergerichtlicher Stellen reichen von der Formulierung von Empfehlungen bis zur Verkündung verbindlicher Entscheidungen.¹⁶²

Nach Maßgabe der Richtlinien können Verbände und Organisationen, die „ein rechtmäßiges Interesse daran haben, für die Einhaltung der Bestimmungen [dieser Richtlinien] zu sorgen, sich entweder im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung“ an Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen. Dies lässt den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum: Das Recht zur „Unterstützung“ ist weniger weit reichend als die Möglichkeit, sich im Namen eines Opfers an Verfahren zu beteiligen. Die meisten Mitgliedstaaten gestatten Verbänden nur, die Opfer bei Beschwerdeverfahren zu unterstützen. Griechenland, Irland, Estland und Slowenien räumen ihnen auch das Recht ein, Beschwerdeführer vor Gericht zu vertreten. Lettland, Polen, Spanien, Ungarn und Zypern gestatten auch die Beteiligung an Verfahren im Namen des Opfers. Auch in Litauen wird dies zulässig sein, sobald das Ende 2007 noch ausstehende

Gleichbehandlungsgesetz verabschiedet ist.¹⁶³ Die Kriterien, die Verbände für die Teilnahme an Diskriminierungsverfahren erfüllen müssen, sind in den Mitgliedstaaten ebenfalls verschieden. In Deutschland muss ein Verband mindestens 75 Mitglieder haben; in Belgien, Frankreich und Luxemburg muss er seit mindestens fünf Jahren bestehen. In Luxemburg müssen Verbände vom Justizministerium als „landesweit repräsentativ im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung“ anerkannt sein; in Frankreich muss die Bekämpfung von Diskriminierung oder Sklaverei in ihrer Satzung enthalten sein; in Italien müssen die Verbände auf einer Liste der Ministerien für Arbeit/soziale Sicherheit und Chancengleichheit geführt werden. Zu den Kriterien für die Aufnahme in die Liste gehört, dass die Förderung der Chancengleichheit und die Bekämpfung von Diskriminierung alleiniges oder vorrangiges Ziel der Organisation sind. In Spanien können sich nur Gewerkschaften im Namen des Beschwerdeführers an Verfahren im Beschäftigungsbereich beteiligen.¹⁶⁴

Die Kommission stellte fest, dass die Verlagerung der Beweislast eines der Hauptprobleme bei der Umsetzung der Richtlinien war. In Lettland, Polen und Estland wird beispielsweise nur im Beschäftigungsbereich die Beweislast dem Beklagten auferlegt.¹⁶⁵ In den litauischen Rechtsvorschriften fehlten Bestimmungen zur Beweislast. Der Entwurf des Gleichbehandlungsgesetzes, der Ende 2007 noch nicht verabschiedet war, dürfte diese Lücke schließen. Ungarn und Zypern haben 2007 Gesetzesreformen durchgeführt, um diese Bestimmung der Richtlinien zu erfüllen.¹⁶⁶ In Belgien wird in einem neuen Gesetz vom Mai 2007 ausgeführt, welche Art von Beweisen vom Kläger vorgelegt werden müssen, damit der Richter die Beweislast verlagert. Dazu gehört in einem Fall direkter Diskriminierung „ein Muster der Ungleichbehandlung“ oder ein „Vergleich mit einer Referenzperson“ – nachzuweisen z. B. durch eine Prüfung der Wahrscheinlichkeit eines Wiederauftretens oder einen Situationstest – und in einem Fall indirekter Diskriminierung „allgemeine Statistiken“ oder ein „inhärent verdächtiges Kriterium“.¹⁶⁷

Der Schutz des Klägers vor Viktimisierung – Benachteiligung oder negative Konsequenzen – ist ebenfalls ein problematischer Bereich bei der Umsetzung der Richtlinien. Estland und Litauen haben diese Bestimmung nicht umgesetzt; in Estland lag Ende 2007 ein Gesetzentwurf vor, der diese Lücke schließen sollte. In sehr vielen Ländern – Belgien, Frankreich, Malta, Lettland, Luxemburg, Polen, Portugal, Spanien und der Tschechischen

160 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 58.

161 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 33-36. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Estland: *National Data Collection Report Estonia – 2007*.

162 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 51-54.

163 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 55-57. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Litauen: *National Data Collection Report Lithuania – 2007*, Vilnius; Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Zypern, *National Data Collection Report Cyprus – 2007*.

164 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 58.

165 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 55-57.

166 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Litauen: *National Data Collection Report Lithuania – 2007*. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Zypern: *National Data Collection Report Cyprus – 2007*; Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Ungarn: *National Data Collection Report Hungary – 2007*.

167 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Belgien: *National Data Collection Report Belgium – 2007*.

Republik – ist der Schutz vor Viktimisierung auf den Beschäftigungsbereich beschränkt. In Ländern wie z. B. Belgien, Frankreich, Polen und Portugal schützt das Gesetz nur die Klägerin/den Kläger selbst, aber nicht andere Personen vor negativer Behandlung, wie z. B. Kollegen, die als Zeugen auftreten. Die französische Regierung stimmt der Auslegung der Richtlinien durch die Kommission nicht zu und vertritt die Auffassung, die Schutzgarantie beziehe sich nicht auf Personen, die dem Kläger Beistand leisten. Und schließlich ist in einigen Ländern die Definition von „Benachteiligungen“ recht eng gefasst. Die französischen Rechtsvorschriften sehen einen Schutz z. B. nur im Falle einer Disziplinaranzeige oder der Entlassung durch den Arbeitgeber vor, und das polnische Arbeitsgesetz verbietet lediglich Denunziation und Auflösung eines Arbeitsvertrags.¹⁶⁸

3.4. Ausblick

Die Gleichstellungsrichtlinien sind inzwischen im Großen und Ganzen – wenn auch unvollkommen – in einzelstaatliches Recht umgesetzt. In den nächsten Jahren wird es Sache der Gerichte und Gleichbehandlungsstellen sein, die Bestimmungen der Richtlinien auf konkrete, ihnen vorgelegte Fälle anzuwenden. Nur durch diesen Auslegungsprozess werden Sinn und Bedeutung der Richtlinien vollständig klar werden.

Dem Europäischen Gerichtshof (EGH) kommt eine wichtige Rolle dabei zu, sicherzustellen, dass die Richtlinien in der gesamten EU einheitlich ausgelegt und angewandt werden. Erst kürzlich verkündete der Gerichtshof sein erstes Urteil in Bezug auf die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse. Es ging um einen Rechtsstreit zwischen dem belgischen Zentrum für Chancengleichheit und die Bekämpfung des Rassismus (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding) und der Firma Feryn, die Türen herstellt. Einer der Direktoren von Feryn erklärte in einem Interview mit einer flämischen Zeitung, er würde keine marokkanischen Monteure einstellen, da seine Kunden nicht wollten, dass Marokkaner zum Einbau der Türen in ihre Privatwohnungen kämen. In einer Vorabentscheidung¹⁶⁹ vom 10. Juli 2008 urteilte der Europäische Gerichtshof, die öffentliche Äußerung eines Arbeitgebers, er werde keine Arbeitnehmer einer bestimmten ethnischen Herkunft oder Rasse einstellen, begründe eine unmittelbare Diskriminierung. Der Gerichtshof wies die Argumentation Irlands und des Vereinigten Königreichs zurück, die Richtlinie könne nur angewandt werden, wenn es ein identifizierbares Diskriminierungsopfer gebe, und erklärte, „das Ziel, günstigere Bedingungen für die Entstehung eines Arbeitsmarkts zu schaffen, der die soziale Integration fördert, würde schwerlich erreicht“, wenn der Anwendungsbereich der Richtlinie so eng ausgelegt werde.¹⁷⁰ Diese erste Entscheidung könnte darauf hindeuten, dass der Gerichtshof ein hohes

Schutzniveau garantieren möchte, um aus der Richtlinie ein echtes Instrument des Wandels zu machen.

Nicht ausdrücklich abgedeckt ist im europäischen Rechtsrahmen die Mehrfachdiskriminierung, d. h. eine gleichzeitige Diskriminierung aus mehreren Gründen: Behinderung *und* Alter, Geschlecht *und* Religionszugehörigkeit, sexuelle Ausrichtung *und* ethnische Herkunft. Die Gleichbehandlungsrichtlinien lassen Raum für einzelstaatliche Rechtsvorschriften über Mehrfachdiskriminierung. Da diese jedoch nicht obligatorisch sind, wurden sie nur von Deutschland, Österreich, Rumänien und Spanien eingeführt. In der europaweiten Rechtspraxis dominiert der so genannte „single ground approach“, der Ansatz einer getrennten Behandlung der einzelnen Diskriminierungsgründe. Rechtsberater rechnen sich in der Regel die besten Chancen aus, das Verfahren für ihre Mandanten zu gewinnen, wenn sie „den stärksten Diskriminierungsgrund auswählen“ und die anderen beiseite lassen. Das kann dazu führen, dass Gerichte die Schwere oder die besondere Art der erlittenen Diskriminierung nicht anerkennen.¹⁷¹ Eine der Empfehlungen des EU-Berichts „Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung“ von 2007 lautet, die Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsgesetzgebung(en) der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten sollten die Gründe Alter, Behinderung, Religion/Weltanschauung und sexuelle Ausrichtung auch außerhalb von Beschäftigung und Beruf abdecken, und die neue Gesetzgebung müsse auch Rechtsvorschriften zur Inangriffnahme von sich überschneidender Diskriminierung vorsehen.¹⁷²

168 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 58-59. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Estland: *National Data Collection Report Estonia – 2007*, Tallinn. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Frankreich: *National Data Collection Report France – 2007*.

169 In einer Vorabentscheidung klärt der EuGH auf Ersuchen eines nationalen Gerichts Auslegungsfragen in Bezug auf das EU-Recht. Das nationale Gericht ist dann verpflichtet, dieser Auslegung in seinem Urteil zu folgen.

170 EuGH/C-54/99 (10.7.08).

171 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung. Praktiken, Politikstrategien und Rechtsvorschriften*, S. 19-22.

172 Europäische Kommission/GD Beschäftigung (2007): *Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung. Praktiken, Politikstrategien und Rechtsvorschriften*, S. 53.

4. Indikatoren für Diskriminierung

4.1. Vorfälle, Beschwerden und Rechtsstreite

Auch wenn das Spektrum der bekannten Vorfälle, Beschwerden und Rechtsstreite wichtige Informationen zur Situation in Bezug auf die rassistische und ethnische Diskriminierung in den Mitgliedstaaten liefert, ist aus verschiedenen Gründen beim Umgang mit diesen Daten und dem Ziehen von Schlüssen Vorsicht geboten. So spiegelt die Zahl der verzeichneten Beschwerden u. U. nicht notwendigerweise das Ausmaß der Diskriminierung in einem Mitgliedstaate wider, sondern eher die Effizienz des Systems zur Meldung und Registrierung von Beschwerden oder das Bewusstsein potenzieller Opfer für ihre Rechte und die verfügbaren Möglichkeiten zu Beilegung.

Außerdem sind, wie in allen bisherigen EUMC/FRA-Berichten betont wird, die vorliegenden Daten nicht direkt vergleichbar, da in den Mitgliedstaaten die Methoden zur Registrierung und Meldung von Beschwerden, die Meldezeiträume, die Kompetenzen und Befugnisse der spezialisierten Stellen und die tatsächlich verhängten Sanktionen unterschiedlich sind.¹⁷³ Für unser spezielles Ziel, das Ausmaß der rassistischen und ethnischen Diskriminierung in der Beschäftigung zu untersuchen, ist es noch schwieriger, konkrete Daten zur Zahl der Beschwerden und Gerichtsverfahren zu finden, die sich mit dieser speziellen Thematik befassen. Das liegt vor allem daran, dass die meisten Länder keine nach Diskriminierungsgründen und -bereichen aufgeschlüsselten Daten veröffentlichen. In den Fällen, in denen solche Informationen vorliegen, scheinen die Beschwerden und Rechtsstreite wegen rassistischer/ethnischer Diskriminierung in der Beschäftigung vorzuherrschen. In Frankreich beispielsweise ging es im Jahr 2006 bei 42,8 % der insgesamt 4058 Beschwerden bei der Hohen Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung (HALDE) um Diskriminierung in der Beschäftigung, und 2007 stieg dieser Anteil (von 6222 Diskriminierungsbeschwerden) auf über 50 %.¹⁷⁴ Auch in Italien kam das nationale Büro gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse (UNAR) zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2007 in 265 Fällen (von insgesamt 440 registrierten Beschwerden) eine Diskriminierung aus Gründen der Rasse/ethnischen Zugehörigkeit vorlag, in 23,8 % der Fälle im Beschäftigungsbereich.¹⁷⁵

4.1.1. Hindernisse für den Zugang zu den Gerichten

Auch wenn die Gesamtzahl der Beschwerden und Rechtsstreite wegen rassistischer und ethnischer Diskriminierung in den letzten fünf Jahren, teilweise als Folge der fortschreitenden Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinien (siehe Kapitel 3.3) gestiegen ist, liegt in den meisten Mitgliedstaaten bislang noch keine umfangreiche Rechtsprechung über rassistische/ethnische Diskriminierung vor.¹⁷⁶ Diese Situation zeigt, dass eine Reihe von Hindernissen für den Zugang zu den Gerichten besteht, von denen die wichtigsten im Folgenden eingeteilt in drei Hauptkategorien zusammengefasst werden: (1) rechtliche und administrative Hindernisse, (2) technische und andere faktische Hindernisse für den Zugang zu Rechtsmitteln gegen Diskriminierung.

4.1.1.1. Rechtliche und administrative Hindernisse

- Fehlen einer Stelle mit eindeutigem Auftrag oder einschlägiger Ausbildung zur Bearbeitung von Beschwerden (z. B. in der belgischen Region Wallonien¹⁷⁷) oder Fehlen effektiver Gleichstellungseinrichtungen: Ende 2007 war dies nach wie vor in Deutschland, Estland, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien und der Tschechischen Republik der Fall.¹⁷⁸
- Komplexe und langsame Verfahren, z. B. in Irland (wo bis zur Anhörung vor dem Gleichstellungsgericht bis zu fünf Jahre vergehen können), Portugal und Slowenien (wo bestimmte Gerichtsverfahren fünf Jahre oder länger dauern können).¹⁷⁹
- Komplexität und unklare Formulierung der Rechtsvorschriften, angeführt z. B. von den Rechtsexperten aus Österreich und dem Vereinigten Königreich.¹⁸⁰
- Kurze Fristen zur Einreichung einer Beschwerde, z. B. zwei Monate nach einem Vorfall in den Niederlanden, Deutschland und Irland, die für Menschen, die Schwierigkeiten mit dem

176 EK/GD *Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2007): Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*; EUMC-/FRA-Jahresberichte 2003 bis 2008, abrufbar unter fra.europa.eu; diese Angaben stützen sich auch auf von den Nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzwerks im Zeitraum 2003-2007 gesammelte Daten, vorgelegt von der FRA.

177 Antwort der Strategieguppe Beschäftigung im Kabinett von Jean-Claude Marcourt, Minister für Wirtschaft und Beschäftigung der Region Wallonien, auf ein Auskunftsersuchen der belgischen Anlaufstelle.

178 FRA (2008): *Jahresbericht*, S. 17. 2007 waren in CZ, ES, LU noch keine Gleichstellungseinrichtungen geschaffen worden, in DE und MT hatten sie ihre Arbeit noch nicht aufgenommen und in EE, PL, PT und SI waren sie ineffektiv.

179 EK/GD *Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2007): Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 33-36. Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Portugal: *National Data Collection Report Portugal – 2007*, S. 15.

180 EK/GD *Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2007): Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 53.

173 Siehe die Sammlung der EUMC-/FRA-Jahresberichte, abrufbar unter <http://fra.europa.eu>.

174 HALDE (2008): *Jahresbericht 2007* (in französischer Sprache), S. 10, HALDE (2007): *Jahresbericht 2006* (in französischer Sprache), S. 10, beide abrufbar unter: www.halde.fr/Rapports-annuels.html?page=rubrique_domaine&id_mot=1.

175 UNAR (2008): *Un Anno di Attività Contro la Discriminazione razziale – Rapporto 2007*, S. 17-18.

Lesen und Schreiben haben oder die Landessprache nicht richtig beherrschen, oder für Menschen mit Behinderung ein Problem darstellen können.¹⁸¹

- Begrenzte Kompetenzen der Gleichstellungseinrichtungen, die z. B. nicht befugt sind, im Namen eines Klägers ein Gerichtsverfahren anzustrengen oder ihn kostenlos vor Gericht zu vertreten, z. B. in Litauen oder Griechenland¹⁸² oder Österreich.¹⁸³

4.1.1.2. Technische Hindernisse

- Unerschwingliche Kosten eines Gerichtsverfahrens
- Hohe Kosten für Rechtsberatungsdienste und fehlender Zugang zu kostenlosen juristischen Dienstleistungen: In der Tschechischen Republik und Litauen wird nur in eng begrenzten Fällen Prozesskostenhilfe gewährt,¹⁸⁴ in der Slowakei können sich viele Menschen wegen des hohen Schwellenwerts für den Anspruch auf Rechtshilfe die Dienste eines Anwalts nicht leisten,¹⁸⁵ in Dänemark kann zwar die Beschwerdestelle für ethnische Gleichstellung Prozesskostenhilfe für Gerichtsverfahren gewähren, nahm diese Möglichkeit 2007 jedoch nur einmal in Anspruch.¹⁸⁶

4.1.1.3. Sonstige Hindernisse für den Zugang zu Rechtsmitteln gegen Diskriminierung

- Geringe Anzahl von Streitfällen¹⁸⁷ und der Eindruck, dass die Erfolgsaussichten eher gering sind (in Irland z. B. entschied das Gleichstellungsgericht zwischen 2003 und Mitte 2007 in nur 11 von 43 beschäftigungsbezogenen Diskriminierungsfällen aufgrund der „Rasse“ zugunsten des Klägers),¹⁸⁸
- Fehlen wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen (2006 und 2007 wurden in zwölf Mitgliedstaaten keine Sanktionen verhängt und/oder Entschädigungen zuerkannt),¹⁸⁹

- Mangelnde Mediatisierung der Entscheidungen der Gerichte oder Gleichstellungseinrichtungen und allgemein fehlende öffentliche Diskussionen über die Bekämpfung von Diskriminierung (wie z. B. in einem aktuellen Bericht der Kommission zur Unterstützung von Flüchtlingen in Spanien erwähnt);¹⁹⁰
- Geringes Bewusstsein bei den Opfern für ihre Rechte und mögliche Rechtsbehelfe oder geringes Vertrauen auf die Wirksamkeit des Systems (z. B. stellte ECRI 2005 fest, dass in Zypern bei Angehörigen der Rechtsberufe und in der Öffentlichkeit nur sehr begrenztes Wissen über die neuen Antidiskriminierungsbestimmungen zur Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinien vorhanden war);¹⁹¹
- Angst vor Viktimisierung.

Andererseits finden sich in den von den nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzwerks gesammelten Informationen auch Beispiele für praktische Maßnahmen zur Beseitigung einiger dieser Hindernisse in den Mitgliedstaaten, entweder durch öffentliche Einrichtungen oder durch NRO und andere Interessengruppen. So wurde z. B. in Estland, Frankreich und der Tschechischen Republik eine Antidiskriminierungs-Hotline eingerichtet, um das Beschwerdeverfahren zu erleichtern. Die Mitarbeiter der Hotline in der Tschechischen Republik legten jedoch offen, dass viele über die Hotline gemeldete Beschwerden wegen mangelnder Beweise oder der hohen Kosten eines Gerichtsverfahrens inoffiziell bleiben.¹⁹² Um die neue Rechtsprechung bekannter zu machen, könnten einige Gerichte in ihre Urteile die Forderung aufnehmen, sie in Zeitungen zu veröffentlichen, wie z. B. im „Moulin Rouge“-Fall 2003 in Frankreich.¹⁹³ Für die große Wirkung von Informationskampagnen spricht zudem die Dynamik, die HALDE in Frankreich durch die Umsetzung ihrer Kommunikationsstrategie in den Jahren 2006 und 2007 erhielt: Die Zahl der eingehenden Beschwerden stieg von 1822 (2005) auf 4058 (2006) und schließlich 6222 (2007).¹⁹⁴ Ergänzend zu der juristischen Unterstützung, die Antidiskriminierungsorganisationen mit kostenloser Expertenberatung bieten, hat UNAR Vereinbarungen zwei Anwaltsvereinen in Italien geschlossen.¹⁹⁵

Betrachten wir schließlich die Häufigkeit und Schwere der Sanktionen als Indikatoren für die Bedeutung, die der Diskriminierungsbekämpfung beigemessen wird, und die Wirksamkeit des Beschwerdesystems in einem Mitgliedstaat, ist

181 EK/GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 54.

182 FRA (2008): *Jahresbericht*, S. 18.

183 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Österreich (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality. Trends and developments 2000-2005*, Wien, S. 34. FRA (2008): *Jahresbericht*, S. 20.

184 EK/GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 54. FRA (2008): *Jahresbericht*, S. 53.

185 EK/GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 54. FRA (2008): *Jahresbericht*, S. 20.

186 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Niederlande: *National Data Collection Report Netherlands – 2007*.

187 EK/GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 54.

188 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Irland: *National Data Collection Report Ireland – 2007*.

189 FRA (2008): *Jahresbericht*, S. 17. Bei den zwölf Ländern handelt es sich um CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, LT, LU, PL, PT, SI.

190 Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (2007): *La situación de los refugiados en España – Informe 2007*, S. 144.

191 Europarat/ECRI (2006): *Third report on Cyprus*, CRI(2006)17, angenommen am 16.12.2005, Strasbourg, abrufbar unter: http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/CYP-CbC-III-2006-17-ENG.pdf.

192 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Tschechische Republik: *National Data Collection Report Czech Republic – 2007*, S. 31.

193 Frankreich/Cour d'Appel de Paris: 11ème/CA-2003-10-17/03-00387, SOS Racisme und Marega vs. Beuzit und Association du Moulin rouge (17.10.2003).

194 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Frankreich (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality. Trends and developments 2000-2005*, S. 57. FRA (2008): *Jahresbericht*, S. 25.

195 UNAR (2007): *Siglata i protocolli d'intesa tra l'UNAR e l'Associazione Italiana Giovani Avvocati (AIGA) e con l'Onlus Avvocati per Niente*, Pressemitteilung.

das Vereinigte Königreich ein echtes Vorbild in diesem Bereich, da es mehr und härtere Sanktionen als alle anderen Mitgliedstaaten zusammen verhängt. 2007 lag die durchschnittliche Entschädigungssumme in Fällen von Diskriminierung aufgrund der Rasse bei 14 049 GBP (20 792 EUR), die Höchstsumme lag bei 123 898 GBP (183 369 EUR).¹⁹⁶ Beispielhafte Sanktionen wurden auch in Irland, wo 2005 die durchschnittliche Entschädigungsleistung bei Fällen im Beschäftigungsbereich vor dem Gleichstellungsgericht 12 798 EUR betrug,¹⁹⁷ und in Lettland¹⁹⁸ verhängt. Eine interessante Entwicklung zeichnet sich möglicherweise auch in Spanien ab, wo dem Parlament 2007 ein Gesetzesentwurf vorgelegt wurde, nach dem die Höhe des auferlegten Strafmaßes nach dem Umsatz des Unternehmens bestimmt werden soll.¹⁹⁹

4.1.2. Diskriminierungsbereiche und Auslegung der Rechtsvorschriften

Die verfügbaren Informationen über Vorfälle, Beschwerden und Rechtsstreite zeigen, wie sich rassistische und ethnische Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten manifestiert und wie die wichtigsten Begriffe der Antidiskriminierungsvorschriften in der EU ausgelegt werden.²⁰⁰ 2007 hatten spezialisierte Stellen, Gleichstellungsgerichte und allgemeine Gerichte in der EU bereits Fälle verhandelt, die alle drei Diskriminierungsarten und den gesamten Geltungsbereich der Gleichbehandlungsrichtlinien abdeckten. Verhandelt wurden z. B. Fälle von rassistischer/ethnischer Diskriminierung beim Zugang zur Beschäftigung einschließlich der Auswahlkriterien bei den Einstellungspraktiken (BG,²⁰¹ FR,²⁰² IE,²⁰³ SI²⁰⁴) und der Beförderung (IE²⁰⁵) sowie dem Zugang zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit (EL²⁰⁶); dem Zugang zu

beruflicher Bildung einschließlich Praktika (DK²⁰⁷); bei den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (AT,²⁰⁸ UK²⁰⁹);²¹⁰ einschließlich Entlassungen und Vergütung (HU,²¹¹ IE,²¹² PL²¹³) und Mitgliedschaft oder Mitwirkung in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation (CY²¹⁴). Die Gerichte und Gleichstellungseinrichtungen verzeichneten auch eine wachsende Zahl von Fällen direkter und eklatanter Diskriminierung von Roma, bei denen es vor allem um Zugang zur Beschäftigung und ungerechtfertigte Entlassung ging (z. B. in HU,²¹⁵ IE,²¹⁶ LV,²¹⁷, CZ²¹⁸).

Was die Diskriminierungsarten betrifft, ging es bisher bei den meisten Rechtsstreiten um direkte Diskriminierung, in einigen Mitgliedstaaten waren jedoch auch indirekte Diskriminierung und Belästigung am Arbeitsplatz Gegenstand von Verfahren. So wurde beispielsweise im ersten (und bis Ende 2007 auch letzten) Fall von ethnischer Diskriminierung, der von einem lettischen Gericht verhandelt wurde, entschieden, dass eine weibliche Roma indirekt diskriminiert worden war, der wegen ihres ausländischen Akzents ein Arbeitsplatz verweigert wurde.²¹⁹ Auch in einem in Zypern verhandelten Fall von 2005 ging es um indirekte Diskriminierung. Er ist darüber hinaus auf verschiedenen Ebenen relevant: Die Beschwerde wurde nicht von einem Opfer, sondern in Ermangelung eines Opfers von der nationalen Anlaufstelle des Raxen-Netzwerks Zypern eingereicht, sie stützte sich auf statistische Daten aus einem Bericht des Ministeriums für Arbeit und der Abteilung Migration, und Ziel war die Änderung einer diskriminierenden Rechtsvorschrift über das Verbot politischer und gewerkschaftlicher Aktivitäten von Migranten.²²⁰ Zudem entschied die Gleichstellungsbehörde nicht nur zugunsten des Beschwerdeführers, sondern ging über die Beschwerde hinaus und befasste sich mit einer anderen Frage, die sich aus der Prüfung des Falles ergab, nämlich der Höhe der Entlohnung für Migranten, zu der sie auch einen Beschluss fasste.

Was die Fälle von Belästigung angeht, erkannte das Gleichstellungsgericht in Irland 2007 eine Entschädigung von 5000 EUR wegen Belästigung und diskriminierender Behandlung und weitere 45 000 wegen diskriminierender

196 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Vereinigtes Königreich: *National Data Collection Report UK – 2007*, Anhänge, S. 23.

197 EK/GD *Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2007): Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 62.

198 In den drei Fällen von Diskriminierung, über die die Gerichte im Jahr 2005 in Lettland zu befinden hatten, betonten diese bei der Zuerkennung von Schadenersatzansprüchen ausdrücklich die Notwendigkeit dieser Sanktion für die Erfüllung der präventiven Funktion. Weitere Informationen in: Europäische Kommission/GD *Beschäftigung, Soziale und Chancengleichheit (2007): Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 61.

199 Europäische Kommission/GD *Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2007): Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 63.

200 Eine durchsuchbare Datenbank mit wichtiger Rechtsprechung zur Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse ist auf der Website der FRA unter <http://fra.europa.eu> zugänglich.

201 Bulgarien/СОФИЙСКИ РАЙОНЕН СЪД, I ГК, II ГО, 49/Zivilgerichtssache Nr. 2079/2004, Metodi Alexandrov Asenov gegen Lyubimka Ltd. (1.8.2005).

202 Frankreich/Cour d'Appel de Paris: 11ème/CA-2003-10-17/03-00387, *SOS Racisme und Marea vs. Beuzit und Association du Moulin rouge* (17.10.2003).

203 Irland/Equality Tribunal/DEC-E2007-077 (31.12.2007).

204 Slowenien/Vrhovno sodisce Republike Slovenije/VIII Ips 265/2006 (7.11.2006).

205 Irland/Equality Tribunal/DEC-E2007-072 (6.12.2007).

206 Griechenland/Συμβήτορας του Πολίτη (ΣΤΠ)/Empfehlung des Bürgerbeauftragten Nr. 4409/06.2.1/17.7.2006 (17.7.2006).

207 Dänemark/Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling/730.4 (1.9.2004) und Dänemark/Ostre Landsret/B-4028-05 (27.6.2006).

208 Österreich/Senat II der Gleichbehandlungskommission/OETII – II/02/05 (2005).

209 Beschreibung des Falles unter: www.personneltoday.com/Articles/2007/07/18/41568/pauline+taylor+wins+34000+compensation+after+suffering+eight+years+of+racial+abuse.html (21.11.2008).

210 Zu den „Arbeitsbedingungen“ gehören ungleiches oder nicht ausreichendes Entgelt, Verstöße gegen Arbeitszeitregelungen, Verweigerung von Leistungen, unbezahlte Überstunden, Arbeit trotz Krankschreibung, Beleidigungen, Mobbing und/oder Belästigung, ausbleibende Untersuchung von Beschwerden usw.

211 NEKI (2007) *Fehér Fűzet 2006*.

212 Irland/Equality Tribunal/DEC-E2007-073 (5.12.2007).

213 Polen/Sad Najwyższy/II PK 14/07 (2007).

214 Zypern/Equality Authority/File No. A.K.I. 2/2005 (2005).

215 Ungarn/Egyenlő Bánásmód Hatóság/Case 180/2006 (2006): Europäische Kommission/GD *Beschäftigung, Soziale und Chancengleichheit (2006): Gleichbehandlung und Antidiskriminierung – Jahresbericht 2006*, S. 17; FRA (2008): *Jahresbericht*, S. 46.

216 Irland/Equality Tribunal/DEC-E2007-062 (5.11.2007).

217 Lettland/ Jelgavas tiesa/ Rechtssache C 15066406 (25.8.2006).

218 www.romea.cz/index.php?id=detail&detail=2007_3174.

219 Lettland/ Jelgavas tiesa/ Rechtssache C 15066406 (25.8.2006).

220 Zypern/Equality Authority/File No. A.K.I. 2/2005 (2005).

Entlassung in einem Fall und 7000 EUR in einem weiteren Fall im selben Jahr zu, bei dem es um Diskriminierung von Roma bei der Einstellung ging.²²¹ In Österreich dagegen erkannte der Senat II der Gleichbehandlungskommission in einem Fall von 2004 zwar auf Belästigung aus Gründen der ethnischen Herkunft (es ging um einen Mann arabischer Herkunft, der von seinen Kollegen regelmäßig rassistisch beleidigt und einmal verprügelt worden war), empfahl der Arbeitgeberin aber lediglich eine eingehende Befassung und Auseinandersetzung mit dem Gleichbehandlungsgesetz.²²² Diese Fall war jedoch auch deshalb von Bedeutung, weil zum ersten Mal ausdrücklich erwähnt wurde, dass es zur Fürsorgepflicht des Arbeitgeber gehört, für ein nicht diskriminierendes Arbeitsklima zu sorgen, allen Beschwerden von Beschäftigten wegen Diskriminierung nachzugehen und die potenziellen Opfer vor solchen Vorfällen zu schützen. Dieser Ansatz findet sich auch in den Niederlanden, wo in einer Stellungnahme der Gleichbehandlungskommission zu einem Fall aus dem Jahr 2003, in dem es um Diskriminierung durch Kollegen ging, nicht nur Fragen der Entlassung und Nicht-Einstellung behandelt wurden, sondern auch der Begriff der „Viktimisierung“ geklärt wurde.²²³

4.1.2.1. Beweislast

Die bisherige Rechtsprechung zeigt, wie die Gerichte die Verlagerung der Beweislast anwenden, die, wie in Kapitel 3 erwähnt, einen der kritischen Punkte bei der Umsetzung der Richtlinien darstellt. Konkrete Fälle, in denen die Beweislast auf den Beklagten verlagert wurde, wurden z. B. in Bulgarien, Lettland, Irland und dem Vereinigten Königreich²²⁴ verzeichnet. Insgesamt ergab sich der Eindruck, dass die Erfolgsquote der Kläger höher ist, wenn die Beweislast auf den Beklagten verlagert wird, als wenn der Kläger sie allein trägt. Dies ist nicht verwunderlich, da es schwer nachzuweisen ist, dass eine Diskriminierung stattgefunden hat oder keine Diskriminierung vorliegt. Dieser Grundsatz wird jedoch von den Gerichten sehr unterschiedlich ausgelegt und angewandt.

Im Vereinigten Königreich wurden in einem Urteil des Berufungsgerichts von 2005, in dem es um drei getrennte Berufungsverfahren gegen Entscheidungen des Arbeitsberufungsgerichts ging (in zwei Fällen zur Diskriminierung aufgrund der Rasse und in einem Fall zur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts), Leitlinien festgelegt, anhand derer die Gerichte entscheiden sollen, ob eine nachweisliche Diskriminierung vorliegt.²²⁵ Außerdem hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) kürzlich in seiner ersten Vorabentscheidung²²⁶ zur Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse²²⁷ festgestellt, die öffentliche Äußerung eines Arbeitgebers, er werde keine Arbeitnehmer einer

bestimmten ethnischen Herkunft oder Rasse einstellen, begründe eine unmittelbare Diskriminierung und es obliege dann diesem Arbeitgeber, zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat.²²⁸ (siehe Kapitel 3, Abschnitt 3.4).

In Dänemark schloss sich der oberste Gerichtshof einer vorläufigen und nicht verbindlichen Stellungnahme der Beschwerdestelle für ethnische Gleichstellung nicht an. Diese war der Auffassung, das Verhalten einer Schule, die diskriminierenden Anforderungen von Arbeitgebern im Hinblick auf den Zugang zur Berufsbildung nachgekommen war, stelle direkte Diskriminierung dar. Der oberste Gerichtshof begründete seine Entscheidung damit, der Kläger habe keine ausreichenden Beweise vorgelegt.²²⁹ Die enge Auslegung des Begriffs der Aufteilung der Beweislast war auch der Grund dafür, dass das Amtsgericht Kopenhagen die Vorwürfe sowohl in Bezug auf das Gesetz über ethnische Gleichstellung als auch auf die Viktimisierung des Klägers zunächst zurückgewiesen hatte, ehe vor dem obersten Gerichtshof Berufung eingelegt wurde.²³⁰

4.1.2.2. Anweisungen zur Diskriminierung

Diese Frage wurde in mindestens einem Fall in Österreich angesprochen, in dem die Gleichbehandlungskommission das Argument für null und nichtig befand, das von Arbeitgebern am häufigsten verwendet wird, um sich der Verantwortung für Handlungen ihrer Angestellten zu entziehen, nämlich die Aussage, sie hätten Anweisungen „falsch verstanden“. Drei Personen hatten Beschwerde gegen den Besitzer einer Imbissstube in Wien eingereicht, in der ihnen von einer neuen Aushilfskellnerin die Bedienung verweigert worden war, die angewiesen worden war „Schwarze, die dealen“ nicht zu bedienen. Die Kommission kam zu der Auffassung, dass Arbeitgeber Verantwortung für das diskriminierende Verhalten ihrer Angestellten tragen und hinreichend klare Anweisungen erteilen müssen, die von Durchschnittspersonen nicht als Anweisung zur Diskriminierung verstanden werden können.²³¹

4.1.2.3. Diskriminierung aus mehreren Gründen

Die vorliegende Rechtsprechung zeigt auch, dass in mehreren Mitgliedstaaten eine Diskriminierung aus mehreren Gründen in ein und demselben Verfahren behandelt wird, auch wenn die Anschuldigungen zu jedem einzelnen Grund (z. B. Geschlecht, Alter, Behinderung, Rasse/ethnische Herkunft) getrennt betrachtet werden, wie in Dänemark, Lettland, Schweden, Irland und dem Vereinigten Königreich beobachtet wurde.²³² In Irland befand das Gleichstellungsgericht in einem Fall aus dem Jahr 2007, dass der Beklagte den Kläger in Form diskriminierender Entlassung, Belästigung und diskriminierender Behandlung in Bezug auf Beförderung und Höherstufung aus Gründen der Rasse und des Geschlechts diskriminiert hatte.²³³ Im Vereinigten

221 Irland/Equality Tribunal/DEC-E2007-062 (5.11.2007); Irland/Equality Tribunal/DEC-E2007-072 (6.12.2007).

222 Österreich/Anwältin für die Gleichbehandlung/OETII – II/02/05 (2005).

223 Niederlande/ Commissie Gelijke Behandeling/Stellungnahme 2003-48 (15.11.2003).

224 Siehe die Online-Datenbank zur Rechtsprechung unter: fra.europa.eu.

225 Vereinigtes Königreich/Court of Appeal/[2005] 3 All ER 812, *Wong v Igen Ltd, Emokpae v Chamberlin Solicitors; Webster v Brunel University* (7., 18.2.2005),

226 In einer Vorabentscheidung klärt der EuGH auf Ersuchen eines nationalen Gerichts Auslegungsfragen in Bezug auf das EU-Recht. Das nationale Gericht ist dann verpflichtet, dieser Auslegung in seinem Urteil zu folgen.

227 EuGH/Urteil in der Rechtssache C-54-07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding gegen NV Firma Feryn* (30.8.2008).

228 Er kann zu diesem Zweck z. B. nachweisen, dass die tatsächliche Einstellungspraxis des Unternehmens diesen Aussagen nicht entspricht.

229 Dänemark/Ostre Landsret/B-4028-05 (27.6.2006).

230 Siehe: http://www.raxen.fra.europa.eu/1/webmill.php?s_id=32813&dlo_cale=748944130&lin=detail&s_displayed=748944130 (21.11.2008).

231 Österreich/Anwältin für die Gleichbehandlung/OETII – III/05/05 (2006).

232 Europäische Kommission/GD *Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit (2007): Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung. Praktiken, Politikstrategien und Rechtsvorschriften*, S. 20-21.

233 Irland/Equality Tribunal/DEC-E2007-072 (6.12.2007).

Königreich hoben das Berufungsgericht für arbeitsrechtliche Angelegenheiten und der Berufungsgerichtshof jedoch ein Urteil des Arbeitsgerichts auf, in dem anhand des Vergleichs einer Asiatin mit einem weißen Mann auf eine diskriminierende Behandlung aus Gründen der Rasse/ethnischen Herkunft und des Geschlechts erkannt worden war. Die Entscheidung der Berufungsgerichte wurde damit begründet, dies sei nicht möglich, da die Diskriminierungsgründe voneinander loszulösen und getrennt zu betrachten seien und ein Urteil auch auf dieser Grundlage zu fällen sei, selbst wenn die Klägerin sie als untrennbar miteinander zusammenhängend empfunden habe.²³⁴

4.1.3. Weitere Trends

Eine der ersten Beobachtungen, die sich aus den verfügbaren Informationen zu Rechtsstreiten in den Mitgliedstaaten ergibt, ist dass die Chancen der Kläger auf eine erfolgreiche Beilegung eines Streitfalls im Fall einer Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder der Rasse in allen Bereichen wesentlich besser stehen, wenn mit der Förderung der Gleichbehandlung befasste Stellen rechtliche und fachliche Unterstützung leisten. Und diese Chancen steigen proportional zur Art der geleisteten Unterstützung (d. h. Rechtsberatung, Vertretung vor Gericht, Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens im Namen des Opfers, Untersuchung der behaupteten Diskriminierungsvorfälle, Anwendung von Situationstests usw.). Dies hängt jedoch von den Zuständigkeiten und der Effizienz der Gleichbehandlungsstellen in den einzelnen Mitgliedstaaten ab, vor allem von ihren speziellen Aufgaben und Kompetenzen und vom Ausmaß, in dem sie sie nutzen.

Ein Beispiel hierfür aus Lettland: Als das lettische Büro für Menschenrechte im Jahr 2006 ein Diskriminierungsopfer vor Gericht vertrat, stieg daraufhin die Gesamtzahl der bei diesem Büro eingegangenen Beschwerden im Vergleich zum Vorjahr um vier Prozent und die Zahl der speziell im Hinblick auf Diskriminierung aus ethnischen Gründen eingegangenen Beschwerden um sieben Prozent²³⁵. Noch bemerkenswerter ist das Beispiel der Gleichstellungsbehörde in Frankreich. Wie bereits oben erwähnt, sind bei der Gleichstellungsbehörde HALDE im Jahr 2007 6222 und im Jahr 2006 4058 Beschwerden über Diskriminierung eingegangen. Damit ist die Zahl seit 2005, dem ersten Jahr des Betriebs von HALDE mit 1822 Vorfällen ein starker und kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen.²³⁶ Dieser Erfolg ist auf eine wirksame Informationskampagne zurückzuführen, die HALDE durchgeführt hat, um die Bevölkerung für das Antidiskriminierungsrecht zu sensibilisieren und die Gleichstellung voranzubringen. Dazu hat die Gleichstellungsbehörde konkrete Aktionen in Partnerschaft mit relevanten Akteuren wie Großunternehmen,

Beschäftigungsagenturen, Gewerkschaften und anderen Sozialpartnern konzipiert.²³⁷

Außerdem lässt sich aus den verfügbaren Daten ersehen, dass Fälle, die durch gemeinsames Vorgehen verschiedener Akteure unterstützt wurden (z. B. Gleichbehandlungsstellen und andere öffentliche Einrichtungen, NRO, Gewerkschaften, private Arbeitgeber usw.), insgesamt rasch und für die Opfer erfolgreich abgewickelt werden. Daher ist eine solche Zusammenarbeit als gute Praxis zu empfehlen. Beispiele eines gemeinsamen Tätigwerdens während Ermittlungen und Gerichtsverfahren sind verfügbar aus Frankreich,²³⁸ dem Vereinigten Königreich²³⁹ und Zypern²⁴⁰

Entsprechend deuten auch die Barrieren für den Zugang zur Justiz, die im ersten Abschnitt dieses Kapitels aufgelistet wurden, darauf hin, dass eine Korrelation zwischen dem Fehlen einer effizienten Gleichbehandlungsstelle bzw. dem Vorhandensein einer Stelle mit nur begrenzten Zuständigkeiten und nicht vorhandenen Sanktionen und/oder Entschädigungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten besteht. Auf der anderen Seite verhängen die Gerichte, Gleichstellungsgerichte oder Gleichbehandlungsstellen (sofern sie zur Auferlegung von Sanktionen ermächtigt sind) in den meisten Fällen Sanktionen, die aus einer Kombination von finanziellen und nicht-finanziellen Elementen bestehen. Finanzieller Ausgleich für Opfer besteht in einer Entschädigung für vergangene und künftige Verluste (am meisten verbreitet), Entschädigung für verletzte Gefühle, Schadenersatz für persönliche Verletzungen wie psychischer Schaden, oder in exemplarischer Bestrafung der Person, die diskriminiert hat (weniger üblich).²⁴¹ Zu den nicht-finanziellen Sanktionen, die eher präventiv als Abhilfe gewährend sind, können Diversitätsschulungen für das Personal, die Entwicklung einer internen Nichtdiskriminierungspolitik durch die Unternehmen, Überprüfung der Einstellungsverfahren und Beschäftigungsbedingungen, Verpflichtung zur Veröffentlichung der Entscheidung und zur diesbezüglichen Information aller Beschäftigten usw. gehören.²⁴²

Und nicht zuletzt ist es ermutigend, dass in Diskriminierungsfällen zunehmend statistische Daten zur Unterstützung genutzt werden (wie Beispiele aus Bulgarien, Zypern und der Tschechischen Republik zeigen), ebenso wie Nachweise durch Situationstests, die in den meisten Fällen mit Hilfe der Antidiskriminierungsorganisationen erstellt werden (z. B. in CZ, HU, FR).²⁴³

234 Vereinigtes Königreich/IRLR 799/2004, Fall beschrieben in: Europäische Kommission/GD Beschäftigung, *Soziales und Chancengleichheit (2007): Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung. Praktiken, Politikstrategien und Rechtsvorschriften*, S. 20.

235 Siehe: http://www.raxen.fra.europa.eu/1/webmill.php?s_id=32813&dlo cale=748944297&lin=detail&s_displayed=748944297 (21.11.2008).

236 HALDE (2008): *Jahresbericht 2007*, S. 10. HALDE (2007): *Jahresbericht 2006*, S. 10. HALDE (2006): *Jahresbericht 2005*, S. 11, abrufbar (in französischer und englischer Sprache) unter: www.halde.fr/-Rapports-annuels-.html?page=rubrique_domaine&id_mot=1.

237 Siehe: www.halde.fr/Promotion-de-l-egalite,11031.html?page=article_domaine&id_mot=1.

238 France/Tribunal Correctionnel de Nantes/Arrêt Valton vs. Rivaud (2006).

239 Vereinigtes Königreich/Court of Appeal/[2005] 3 All ER 812, *Wong v Igen Ltd, Emokpae v Chamberlin Solicitors; Webster v Brunel University* (7., 8., 18. Februar 2005).

240 Zypern/Equality Authority/File No. A.K.I. 2/2005 (2005).

241 EK/GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2007): *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten*, S. 61.

242 EK/GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2005): *Rechtsbehelfe und Sanktionen im Antidiskriminierungsrecht der EG*.

243 Siehe die Online-Datenbank zur Rechtsprechung unter: fra.europa.eu

4.2. Forschungsnachweise für Diskriminierung

In diesem Abschnitt werden Forschungsnachweise für Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung vorgestellt und diskutiert. In erster Linie sollen die Hauptergebnisse der bisherigen Forschung vorgestellt werden, doch es soll auch auf die Stärken und Schwächen der verschiedenen Methoden eingegangen werden. Im ersten Abschnitt werden statistische Zahlen zur Arbeitsmarktleistung untersucht, aus denen sich allerdings eine diskriminierende Behandlung von Migranten und Minderheiten im Beschäftigungsbereich nur indirekt ableiten lässt. Der zweite Abschnitt enthält Ergebnisse, die durch „Diskriminierungstests“ erzielt wurden und die eine Diskriminierung unmittelbar nachweisen. Im dritten Abschnitt werden kurz die Forschungsergebnisse zur Mehrheitsbevölkerung betrachtet, und zwar speziell diskriminierende Einstellungen und Verhaltensweisen der Arbeitgeber. Der vierte Abschnitt schließlich befasst sich mit der subjektiven Dimension von Diskriminierung anhand von Erhebungen und Interviews mit Migranten und Minderheiten über ihre Erfahrungen mit Diskriminierung im Beschäftigungsbereich.

4.2.1. Nachweis von Diskriminierung durch amtliche Statistiken

Eine Möglichkeit, Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder der „Rasse“ auf dem Arbeitsmarkt zu erkennen, bietet die Analyse vorhandener statistischer Daten. Wie im zweiten Kapitel gezeigt, gibt es signifikante statistische Unterschiede in der Arbeitsmarktleistung zwischen Migranten und Minderheitsgruppen auf der einen und der Gesamtbevölkerung auf der anderen Seite. Viele dieser Unterschiede lassen sich jedoch durch die unterschiedliche Zusammensetzung der untersuchten Gruppen erklären. So können für höhere Arbeitslosenquoten beispielsweise – unter anderen Faktoren – unterschiedliche Bildungsniveaus oder gesetzliche Beschränkungen für den Zugang von Ausländern zum Arbeitsmarkt verantwortlich sein. Tatsächlich sind Ungleichheiten zwischen Einwanderern oder Minderheiten und der Mehrheitsbevölkerung auf dem Arbeitsmarkt vorwiegend durch andere Faktoren als Diskriminierung zu erklären, nämlich beispielsweise Bildung, Geschlecht, Alter, berufliches Niveau und Wohnregion.²⁴⁴ Wenn diese erklärenden Variablen kontrolliert und immer noch ungleiche Ergebnisse beobachtet werden, deuten diese statistischen Zahlen aber mittelbar auf das Vorhandensein von Diskriminierung hin.²⁴⁵ In dieser Hinsicht lässt sich Diskriminierung als Diskrepanz zwischen Ergebnissen und Einsatz definieren, d. h. Diskriminierung bewirkt, dass gleicher Einsatz zu ungleichen Ergebnissen führt.²⁴⁶ Da es schwierig ist, alle Faktoren zu ermitteln und einzubeziehen, die

die Arbeitsmarktleistung möglicherweise beeinflussen, lässt sich Diskriminierung mit solchen statistischen Daten nicht direkt nachweisen. Dennoch können unerklärte Reste von Ungleichheiten in den Statistiken auf das Vorhandensein von Diskriminierung hindeuten.

Seit 2003 haben viele Studien in verschiedenen Mitgliedstaaten gezeigt, dass selbst wenn andere Variablen wie Alter, Geschlecht und Bildung konstant gehalten werden, Migranten eine schlechtere Arbeitsmarktleistung als die einheimische Bevölkerung aufweisen.²⁴⁷ Die Ergebnisse dieser Studien sind jedoch hauptsächlich aus zwei Gründen nicht ganz vergleichbar. Zum einen haben die in den ersten beiden Kapiteln dieser Studie besprochenen großen Abweichungen in der Datenerhebung zu signifikanten Unterschieden in der Datenverfügbarkeit und damit zu voneinander abweichenden Forschungsdesigns geführt. Zum anderen erfordern statistische Berechnungen, die Diskriminierung anhand der Kontrolle der relevanten Variablen nachweisen, komplizierte multivariate Analysen (im Wesentlichen Regressionsanalysen) und kreative Ansätze, die selten in ähnlicher, d. h. vergleichbarer Form umgesetzt werden. Im Folgenden besprechen wir eine Auswahl von Studien, deren Ergebnisse sich zwar nicht verallgemeinern lassen, die jedoch das Potenzial, die Grenzen und die Ergebnisse der jüngsten Diskriminierungsforschung anhand moderner statistischer Analysen veranschaulichen.

Beispielsweise wurde in Deutschland analysiert, wie der Übergang von Einheimischen und Ausländern von der betrieblichen Ausbildung zum Arbeitsmarkt vonstatten geht. Unterschiede zwischen Einheimischen und Ausländern wurden im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und die Beschäftigung in berufsfremden bzw. nicht qualifikationsgerechten Tätigkeiten ermittelt. Die Analyse ergab, dass sich die Staatsangehörigkeit auf den erfolgreichen Übergang ins Berufsleben auswirkte, selbst wenn die Kovarianten Geschlecht, Schulbildung, Berufsfeld und Größe des Ausbildungsbetriebs kontrolliert wurden. Daher sind Ausländer, die in Deutschland leben, höheren Risiken ausgesetzt, arbeitslos zu werden oder an einem berufsfremden oder nicht qualifikationsgerechten Arbeitsplatz zu arbeiten. Das gilt besonders für türkische Staatsangehörige.²⁴⁸ Weitere Studien, in denen der Zugang zur Beschäftigung von gleich qualifizierten Angehörigen der Minderheits- und Mehrheitsbevölkerungen in Belgien,²⁴⁹ den Niederlanden²⁵⁰ und dem Vereinigten Königreich²⁵¹ untersucht wurden, ergaben ebenfalls, dass es nach der Korrektur anderer Variablen – z. B. Alter, Geschlecht, Bildung – immer noch Unterschiede zwischen der Mehrheit und den Minderheiten im Hinblick auf den Zugang zu Arbeitsplätzen auf verschiedenen Niveaus gab. Auch

244 A. Gächter (2004): *Detecting Discrimination Against Migrants*, ZSI Discussion Paper, Nr. 3.

245 J. Wrench & T. Modood (2001): *The effectiveness of employment equality policies in relation to immigrants and ethnic minorities in the UK*, International Migration Paper 38, Internationale Arbeitsorganisation, S. 25-26 und A. Rea, J. Wrench and N. Ouali (1999): Introduction, in: A. Rea, J. Wrench and N. Ouali: *Migrants, Ethnic Minorities and the Labour Market. Integration and Exclusion in Europe*, Macmillan Press Ltd and St. Martin's Press, Inc.

246 A. Gächter (2004): *Detecting Discrimination Against Migrants*, ZSI Discussion Paper, Nr. 3, S. 7-10.

247 Agentur für Grundrechte (2008): *Jahresbericht*, S. 43.

248 C. Burkert u. H. Seibert (2007): *Labour market outcomes after vocational training in Germany. Equal opportunities for migrants and natives?* IAB Discussion Paper No. 31/2007, abrufbar unter: doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp3107.pdf.

249 VDAB (2007): *VDAB ontcijfert nummer 3*, abrufbar unter: www.vdab.be/trends/ontcijfert/ontcijfert2007nr3.pdf.

250 H. Langenberg, H. Lautenbach (2007): 'Beroepsniveau niet-westerse allochtonen lager', in: *Socialeconomische trends*, 1 kwartaal, S. 37-45.

251 Botcherby, S. (2006): *Pakistani, Bangladeshi and Black Caribbean women and employment survey: aspirations, experiences and choices*, Manchester: Equal Opportunities Commission. http://83.137.212.42/sitearchive/eoc/PDF/bme_gf_women_employment_survey.pdf?page=19471 (17.10.2007).

in Schweden lassen sich in Bezug auf Beschäftigung und Einkommen Unterschiede zwischen Einheimischen und Migranten feststellen, die durch unterschiedliche Bildung und Ausbildung oder Berufserfahrung nicht zu erklären sind.²⁵² Der Wirtschaftswissenschaftler, der die schwedische Studie durchführte, führte einen zweiten Faktor neben der Diskriminierung an, der die Auswahl aufgrund der ethnischen Herkunft auf dem Arbeitsmarkt erklären könnte: nämlich eine wachsende Nachfrage nach „landesspezifischem Humankapital“, das anhand der Beherrschung der Sprache und „sozialen Kompetenz“ definiert wird.²⁵³ Ganz ähnlich hat eine britische Studie ergeben, dass Benachteiligungen bei Einstellungsgesprächen von Angehörigen ethnischer Minderheiten nicht aufgrund mangelnder Sprachbeherrschung, sondern wegen „der verborgenen Anforderung an die Bewerber, in institutionell glaubwürdiger Weise zu sprechen, und der Nichterfüllung impliziter kultureller Erwartungen“ entstehen.²⁵⁴ Es stellt sich die Frage, ob die bevorzugte Behandlung – sei es absichtlich oder unabsichtlich – derjenigen, die das „landesspezifische Humankapital“ besitzen, eine legitime Form unterschiedlicher Behandlung darstellt, oder vielmehr eine subtilere und damit gefährlichere Form der Diskriminierung.

Dan-Olof Rooth (2002) benutzte, um alle Arten von Humankapital, einschließlich des „landesspezifischen Humankapitals“ zu kontrollieren, einen kreativen und interessanten Ansatz: Er analysierte die Wahrscheinlichkeit der Einstellung von Adoptivkindern in Schweden nach ihren unterschiedlichen Hautfarben. Nur von in Schweden geborenen Eltern adoptierte Kinder wurden betrachtet, damit der Effekt verschiedener Arbeitsmarkt-Netzwerke ausgeschlossen war, die möglicherweise zwischen Migranten und im Ausland geborenen Eltern existieren. Obwohl Variablen wie Alter, Geschlecht, Schulbesuch in Schweden und Adoptionsalter (vor dem fünften Lebensjahr) konstant gehalten wurden, waren zwischen schwedischen und adoptierten Personen, die außerhalb Europas geboren waren, Unterschiede in der Einstellungswahrscheinlichkeit festzustellen. Ein solcher Unterschied war zwischen schwedischen und adoptierten Personen, die in Nordeuropa geboren waren, nicht zu beobachten. Unter der Annahme, dass sich die Hautfarbe außerhalb Europas geborener Personen von der in Nordeuropa geborener Personen unterscheidet, können die Ergebnisse so ausgelegt werden, dass eine Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe vorliegt.²⁵⁵

Es wurden viele Versuche unternommen, statistische Nachweise für mittelbare Diskriminierung zu erbringen. Solche Studien werden allerdings nie einen wasserdichten Beweis dafür liefern, dass unerklärte Ungleichheiten in der Arbeitsmarktleistung auf

Diskriminierung von Migranten und Minderheiten zurückzuführen sind. Es können unmöglich alle Aspekte berücksichtigt werden, die sich auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit auswirken. Mittelbare statistische Nachweise können jedoch deutliche Hinweise auf das Vorhandensein von Diskriminierung und einen ersten Anhaltspunkt ihres Gesamtausmaßes liefern.

4.2.2. Diskriminierungstests

Dieser Abschnitt behandelt eine höchst effektive und objektive Methode, um zu überprüfen, ob Diskriminierung vorliegt: die Durchführung von „Diskriminierungstests“, die auch als „Situationstests“ oder „Praxistests“ bezeichnet werden. Bei einem Diskriminierungstest führen zwei oder mehr Testpersonen eine Reaktion eines Entscheidungsträgers in einer realen Lebenssituation herbei. Die Merkmale der Testpersonen sind völlig identisch, außer in Bezug auf bestimmte Merkmale, die getestet werden sollen, also zum Beispiel die ethnische Herkunft. Unterschiedliche Reaktionen der Entscheidungsträger lassen sich dann auf dieses spezielle Merkmal zurückführen. Üblicherweise werden als Diskriminierungstest im Beschäftigungsbereich mehreren Arbeitgebern zwei ähnliche Lebensläufe zugeschickt. Wenn der einzige Unterschied zwischen den Lebensläufen in einem ethnischen Merkmal besteht, wie beispielsweise den Namen oder Bildern der Bewerber, dann lassen sich unterschiedliche Rücklaufquoten nur durch diskriminierendes Verhalten der Arbeitgeber erklären. Der Diskriminierungstest kann verschiedene Stufen eines Bewerbungsverfahrens umfassen, von der Versendung eines Lebenslaufs bis hin zur Teilnahme an einem Bewerbungsgespräch (falls die Einladung dazu erfolgt).

Die Stärke von Diskriminierungstests im Vergleich zu anderen Methoden zum Diskriminierungsnachweis besteht in der Fähigkeit, die unmittelbare Diskriminierung bestimmter Personengruppen zu zeigen und das Ausmaß der erlittenen Nachteile zu erhellen. Außerdem ist die Methode sehr flexibel in der Anwendung, da der Indikator der „Andersartigkeit“ – Name, Aussehen, Sprachkenntnisse, Akzent usw. – je nach Forschungsfrage angepasst werden kann. Die Hauptschwäche von Diskriminierungstests besteht jedoch darin, dass sie im Wesentlichen Informationen über das Endergebnis von Auswahlverfahren liefern und nicht über die Funktionsweise des Verfahrens selbst oder die Einstellungen der Entscheider.²⁵⁶ Daher lässt sich durch Diskriminierungstests das Vorhandensein der Diskriminierung von Migranten und Minderheiten zuverlässig beweisen, aber nicht erklären.

Den Berichten der nationalen RAXEN-Anlaufstellen zufolge wurden bisher in ungefähr der Hälfte der 27 EU-Mitgliedstaaten Diskriminierungstests im Beschäftigungsbereich aufgrund der ethnischen Herkunft durchgeführt. Einige Tests wurden von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Auftrag gegeben und in den alten (15) Mitgliedsländern in den 1990er Jahren

252 T. Bengtsson, C. Lundh und K. Scott (2005): „From Boom to Bust: The Economic Integration of Immigrants in Postwar Sweden“, in: K. Zimmermann (Hrsg.) *European Migration. What Do We Know?* Oxford University Press, S. 41-45.

253 T. Bengtsson, C. Lundh und K. Scott (2005): „From Boom to Bust: The Economic Integration of Immigrants in Postwar Sweden“, in: K. Zimmermann (Hrsg.) *European Migration. What Do We Know?* Oxford University Press, S. 41-45.

254 C. Roberts & S. Campbell (2006): *Talk on Trial. Job interviews, language and ethnicity, research report No. 344*, S. 1, abrufbar unter: www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrs-index.asp.

255 D. Rooth (2002): „Adopted Children in the Labour Market – Discrimination or Unobserved Characteristics?“ in: *International Migration*, Bd. 40 (1), S. 71-98.

256 R. Zegers de Beijl (1999) (Hrsg.): *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative study of four European countries*, Internationales Arbeitsamt – Genf, S. 13-18. Siehe auch: J. Wrench & T. Modood (2001): *The effectiveness of employment equality policies in relation to immigrants and ethnic minorities in the UK*, *International Migration Paper* 38, Internationale Arbeitsorganisation, S. 26-29.

durchgeführt.²⁵⁷ Im Jahr 2003 hat die ILO das Testprogramm in Italien²⁵⁸ wieder aufgenommen, und 2006 auf Frankreich²⁵⁹ und Schweden²⁶⁰ ausgeweitet. Die durchgeführten Diskriminierungstests ergaben generell, dass in über einem Drittel der Fälle der Bewerber aus der Minderheit ausgeschlossen wurde.²⁶¹ Anders herum gesagt, kann festgestellt werden, dass Bewerber aus Minderheiten üblicherweise im Vergleich zu Bewerbern aus der Mehrheitsbevölkerung drei bis fünf Mal so viele Anläufe benötigen, bis sie eine positive Antwort in Bewerbungsverfahren erhalten.²⁶²

Die wesentlichen Ergebnisse ausgewählter Beispiele von Diskriminierungstests, bei denen Lebensläufe an Unternehmen geschickt wurden, werden im Folgenden vorgestellt.

In den Niederlanden wurden 150 Lebensläufe auf Stellenausschreibungen eingereicht. Die Hälfte trugen „traditionelle niederländische Nachnamen“, die andere Hälfte „ausländische Nachnamen“. 92 % der „niederländischen“ Lebensläufe erhielt eine Einladung zu einem Bewerbungsgespräch, wohingegen nur auf 44 % der „ausländischen Lebensläufe“ eine positive Antwort einging.²⁶³ In Frankreich konnte gezeigt werden, dass wenn die Chancen eines einheimischen Franzosen 100 % betragen, zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen zu werden, die eines Mannes maghrebinischer Herkunft nur bei 36 % lagen. Anders ausgedrückt: die Mehrheit der einheimischen Männer hat 2,8 mal höhere Chancen, die erste Barriere im Stellenbewerbungsverfahren zu überwinden.²⁶⁴

In Griechenland wurde ermittelt, dass männliche Albaner viel geringere Chancen haben, eine Arbeitsstellen zu erhalten, als männliche Griechen.²⁶⁵ Nach Versendung von gleich lautenden Lebensläufen auf Stellenausschreibungen für Arbeitsplätze in Büros, in Fabriken, als Bedienung in Cafés und Restaurants sowie als Verkaufspersonal in Geschäften waren albanische Bewerber

einer Nettodiskriminierungsrate von 43,5 % ausgesetzt.²⁶⁶ Am höchsten war die Diskriminierungsrate bei Büroarbeitsplätzen (65,7 %), gefolgt von Verkäuferstellen in Geschäften (50,64 % und Fabrikarbeitsplätzen (39,77 %). Auf Bewerbungen für Bedienpersonal in Restaurants und Cafés entfiel die niedrigste, aber immer noch beträchtliche Diskriminierungsrate in Höhe von 24,19 %. In annähernd der Hälfte der Fälle erhielten sowohl die griechischen als auch die albanischen Bewerber eine positive Antwort. In diesen Fällen wurden mögliche Unterschiede in Bezug auf Lohn und Sozialversicherungsschutz untersucht. Die Nettodiskriminierungsrate für Albaner in Bezug auf den Sozialversicherungsschutz betrug 36,6 %. Das bedeutet, dass in mehr als einem Drittel der Fälle, in denen die Arbeitgeber Sozialversicherungsschutz anboten, dieser nur den Griechen und nicht den Albanern angeboten wurde. In den übrigen Fällen wurde beiden Bewerbergruppen Versicherungsschutz angeboten. Die Diskriminierung in Bezug auf den Versicherungsschutz war höher bei Bedienpersonal in Restaurants und Cafés (54 % und Verkaufstätigkeit in Geschäften (50 %) und niedriger in Fabriken (26,5 % und bei Bürotätigkeiten (16,7 %)²⁶⁷ Außerdem wichen die den Griechen und Albanern angebotenen Löhne signifikant voneinander ab. Die den Albanern angebotenen Durchschnittslöhne lagen um 8,9 % unter denen, die den Griechen angeboten wurden. Dieser Unterschied war am größten bei Büroarbeitsplätzen (12 %), gefolgt von Verkaufstätigkeiten in Geschäften (etwa 10 %) und lag am niedrigsten bei Bedientätigkeiten in Restaurants und Cafés (6,1 %).²⁶⁸ Zusammenfassend ist festzustellen, dass männliche Albaner in Griechenland in Bezug auf die Einladung zu Bewerbungsgesprächen als auch in Bezug auf Sozialversicherungsschutz und Löhne diskriminiert werden. Das Ausmaß der Diskriminierung unterscheidet sich je nach den verschiedenen Wirtschaftsbereichen.

Ein vergleichbarer Test wurde in Schweden durchgeführt, wo ähnliche Lebensläufe in zwei Arten von „Paaren“ an die Arbeitgeber geschickt wurden: Entweder ein Einheimischer mit einem schwedisch klingenden Namen und ein Einheimischer mit einem nahöstlich klingenden Namen, oder ein Einheimischer und ein Einwanderer, beide mit nahöstlich klingenden Namen. Bedauerlicherweise umfasste der Test wieder nur männliche Bewerber. 41 % der Einheimischen mit schwedisch klingenden Namen, 24 % der Einheimischen mit nahöstlich klingenden Namen und 20 % der Migranten wurden zu einem Gespräch eingeladen. Anders ausgedrückt wurde die Wahrscheinlichkeit, zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen zu werden, durch einen schwedisch klingenden Namen um 170 % erhöht. Die Autoren kamen zu dem Ergebnis, dass etwa 23 % der Diskriminierung von Einwanderern auf vermutete

257 FRA (2007): *Trends and Developments 1997-2005 – Combating Ethnic and Racial Discrimination and Promoting Equality in the European Union*, S. 25.

258 Allasino, E., Reyneri, E., Venturini, A. und Zincone, G. (2004): *Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Italy*, Genf: Internationales Arbeitsamt.

259 Cedey, E. und Foroni, F. (2007): *Les Discriminations à raison de 'l'origine' dans les embauches en France - Une enquête nationale par tests de discrimination selon la méthode du BIT*, Genf: Internationales Arbeitsamt.

260 Attström, K. (2008): *Discrimination against Native Swedes of Immigrant Origin in Access to Employment*, Genf: Internationales Arbeitsamt.

261 FRA (2007): *Trends and Developments 1997-2005 – Combating Ethnic and Racial Discrimination and Promoting Equality in the European Union*, S. 25.

262 Taran, P. (2008): "Situation Testing" – assessing discrimination in access to employment, Paper presented at 13th International Metropolis Conference, Bonn, September.

263 EUMC (2006): *The Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, S. 48.

264 FRA (2007): *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, S. 58.

265 Im Folgenden verweisen „Albaner“ und „Griechen“ nur auf Männer, da die Studie nur für Männer durchgeführt wurde.

266 Die Nettodiskriminierungsrate ist in der Definition der ILO der Prozentsatz der Fälle, in denen Griechen vorgezogen werden (46,9 %), abzüglich des Prozentsatzes der Fälle, in denen Albaner vorgezogen werden (3,4 %). Vgl. N. Drydakis & M. Vlassis (2007): *Ethnic Discrimination in the Greek Labour Market: Occupational Access, Insurance Coverage, and Wage Offers*, S. 1-12. Verfügbar unter: www.soc.uoc.gr/econ/wpa/docs/Correspondence_Test-1.pdf.

267 N. Drydakis & M. Vlassis (2007): *Ethnic Discrimination in the Greek Labour Market: Occupational Access, Insurance Coverage, and Wage Offers*, S. 13-14, abrufbar unter: www.soc.uoc.gr/econ/wpa/docs/Correspondence_Test-1.pdf.

268 N. Drydakis & M. Vlassis (2007): *Ethnic Discrimination in the Greek Labour Market: Occupational Access, Insurance Coverage, and Wage Offers*, S. 15-16. Abrufbar unter: www.soc.uoc.gr/econ/wpa/docs/Correspondence_Test-1.pdf.

Unterschiede der im Ausland erworbenen Bildung und Ausbildung zurückzuführen ist. Zusätzlich wurden (soweit verfügbar) bestimmte Merkmale der Arbeitgeber in die Analyse einbezogen. Das Ergebnis war, dass Männern mit nahöstlich klingenden Namen stärker diskriminiert wurden, wenn die einstellende Person ebenfalls männlich war und der Betrieb weniger als 20 Personen beschäftigte. Die beobachtete Diskriminierung war bei Arbeitsplätzen in Stockholm sowie bei Personalvermittlungsagenturen geringer.²⁶⁹ Die ILO beobachtete in Schweden für die erste Stufe des Bewerbungsverfahrens sehr viel niedrigere Diskriminierungsraten als in jedem anderen Land, in dem sie Diskriminierungstests durchgeführt hat.²⁷⁰

Die ILO berichtet, dass in verschiedenen „westlichen Industrieländern“ im Allgemeinen in Bewerbungs- und Auswahlprozessen über ein Drittel der qualifizierten Bewerber mit Migrationshintergrund ungerechtfertigt ausgeschlossen wurden. Es wurden Diskriminierungsraten von bis zu 41 % beobachtet. Frauen erfahren unter Umständen eine doppelte Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft.²⁷¹ Daher ist es ungünstig, dass eine beträchtliche Zahl von Studien (einschließlich vieler oben genannter) Frauen ausschließen und dadurch nur ein unvollständiges Bild der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt liefern.

Wie am Anfang dieses Abschnitts bereits gesagt, stellen Diskriminierungstests eine robuste Methode zum Nachweis der Diskriminierung von beliebigen Personengruppen dar, die eine Messung des Ausmaßes der Diskriminierung und – wenn sie ähnlich durchgeführt wurden – Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern ermöglichen. Die Methodik vermittelt allerdings keinen Einblick in die Einstellungen oder Beweggründe der Arbeitgeber. Auf diese Problematik wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

4.2.3. Untersuchung der Einstellungen

In diesem Abschnitt wird auf vorhandene Forschungsarbeiten zu diskriminierenden Einstellungen in der Gesamtbevölkerung gegenüber Migranten und Minderheiten eingegangen, wobei der Schwerpunkt auf die Einstellungen der Arbeitgeber gelegt wurde. Zusätzlich zur Befragung von Personen über ihre eigenen Einstellungen zu Migranten und Minderheiten werden bei Erhebungen häufig auch Informationen über die Wahrnehmung der Befragten in Bezug auf Diskriminierung in ihrem Umfeld erhoben. Nach einem allgemeinen Überblick über die Vorteile und Nachteile der Methodik werden internationale Erhebungen zu allgemeinen Einstellungen gegenüber Migranten und Minderheiten erörtert. Der letzte Teil dieses Abschnitts befasst sich mit einer Diskussion der Studien, in denen die Einstellungen der Arbeitgeber zu Migranten und Minderheiten untersucht wurde.

Die Erforschung der Einstellungen der Gesamtbevölkerung zu Migranten und Minderheiten hat mehrere Vorteile. Solche Studien geben möglicherweise nicht nur Aufschluss über das Auftreten von diskriminierendem Verhalten, sondern liefern auch Informationen über die Urheber der Diskriminierung und die Gründe für ihr Verhalten. Der große offensichtliche Nachteil dieser Methodik liegt jedoch darin, dass die befragten Personen häufig ihre negativen Einstellungen gegenüber bestimmten Personengruppen nicht offen zugeben. Außerdem ist nicht klar, in welchem Ausmaß die Einstellungen dem tatsächlichen Verhalten entsprechen. So sind sich bestimmte Personen unter Umständen ihrer diskriminierenden Einstellungen bzw. ihres diskriminierenden Verhaltens nicht bewusst. In diesem Fall sind Äußerungen und Verhalten nicht deckungsgleich. Und schließlich ist ein Problem dieser Methodik, dass die Befragten mit expliziten Kategorisierungen von Personen konfrontiert sind und aufgefordert werden, zwischen diesen Kategorien zu unterscheiden. Befragte, die in ihrem Alltag wenig auf ethnische Kategorien achten, lassen sich dadurch möglicherweise dazu „verleiten“, Vorlieben oder Vorbehalte zu äußern. Insgesamt scheinen negative Einstellungen aber tendenziell eher unterschätzt als überschätzt zu werden.²⁷²

Internationale Erhebungen zu Einstellungen ermöglichen es, die Personengruppen, die Diskriminierung erleiden, sowie die Merkmale von Personen zu ermitteln, die diskriminierende Ansichten haben. Sie bieten ferner Möglichkeiten, diskriminierende Einstellungen in verschiedenen Ländern zu vergleichen. Die länderübergreifende Vergleichbarkeit ist jedoch aus zahlreichen Gründen begrenzt: unterschiedliche Stichproben (z. B. verschiedene Verweigerungsquoten), sprachliche Unterschiede (z. B. unterschiedliche Übersetzungen oder Bedeutungen von Begriffen), unterschiedliche politische Debatten in den Ländern zum Zeitpunkt der Erhebung sowie insgesamt historisch unterschiedlich geprägte Umfelder.²⁷³

Im Februar und März 2008 wurde die Erhebung Eurobarometer Spezial 296 „Diskriminierung in der Europäischen Union“ in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführt. Die Stichprobengröße belief sich auf etwa 1000 Befragte pro Land, außer in Deutschland (1562), dem Vereinigten Königreich (1306) sowie Zypern, Luxemburg und Malta (je 500), und wurde aus allen Bewohnern ab dem Alter von 15 Jahren gezogen.²⁷⁴ Die Erhebung enthielt eine Frage, ob sich die Befragten wohlfühlen würden, jemanden mit einer anderen ethnischen Herkunft als ihrer eigenen als Nachbarn zu haben. Die Befragten konnten ihre Einstellung auf einer Skala von 1 („vollkommen wohl“) bis 10 („sehr unwohl“) angeben. Der EU-Durchschnitt lag bei 8,1. Die höchsten Länder-Durchschnittswerte wurden in Luxemburg (9,2) sowie in Estland, Litauen, Polen und Schweden (9,1) gefunden. Die niedrigsten Werte waren in Italien (6,6), der Tschechischen Republik (6,5) und Österreich (6,3) zu

269 M. Carlsson & D. Rooth (2008): *Is It Your Foreign Name or Foreign Qualifications? An Experimental Study of Ethnic Discrimination in Hiring*, Institute for the Study of Labour (IZA) Discussion Paper No. 3810, Abrufbar unter: <http://ftp.iza.org/dp3810.pdf>.

270 FRA (2007): *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, S. 58.

271 Internationale Arbeitsorganisation (ILO) (2006): *Facts on Discrimination against migrants*.

272 Für eine Diskussion zur Messung von Einstellungen und Stereotypen siehe: J. Agerström, R. Carlsson und Dan-Olof Rooth (2007): *Ethnicity and obesity: evidence of implicit work performance stereotypes in Sweden*, Institute for Labour Market Policy Evaluation, working paper 2007:20, S. 5-9, abrufbar unter: www.ifau.se/upload/pdf/se/2007/wp07-20.pdf.

273 Vgl. A. Gächter (2004): *Detecting Discrimination Against Migrants*, ZSI Discussion Paper, Nr. 3, S. 7-10, abrufbar unter: www.zsi.at/de/publikationen/346/list.

274 Europäische Kommission (2008): *Diskriminierung in der Europäischen Union – Wahrnehmungen, Erfahrungen und Haltungen*. Bericht und Anhang. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_de.pdf.

verzeichnen. Dieselbe Frage wurde in Bezug auf Roma statt auf Personen „einer anderen ethnischen Herkunft“ gestellt und erbrachte deutlich andere Ergebnisse. Die Antworten auf diese Frage ergeben in allen Mitgliedstaaten ein sehr düsteres Bild der öffentlichen Einstellung gegenüber Roma. Der Durchschnittswert in der EU der 27 lag bei 6,0. Die niedrigsten Werte waren in Italien und in der Tschechischen Republik zu verzeichnen. Bei den Antworten auf diese Frage waren keine besonderen Unterschiede hinsichtlich des Geschlechts der Befragten zu beobachten, doch das Alter erwies sich als relevant. Ältere Menschen fühlten sich tendenziell unwohler als jüngere Menschen. Außerdem zeigten Personen mit niedrigerem Bildungsgrad eher diskriminierende Einstellungen.²⁷⁵ Insgesamt geht aus der Erhebung hervor, dass ein beträchtlicher Anteil der europäischen Bevölkerung diskriminierende Einstellungen gegenüber ethnischen Minderheiten hat. Im Vergleich zu Diskriminierung aus anderen Gründen wie beispielsweise aufgrund einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung wird die Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft von den Befragten als am weitesten verbreitet angesehen.²⁷⁶ Es könnte allerdings gut sein, dass Diskriminierung aus anderen Gründen genauso verbreitet oder sogar weiter verbreitet ist, aber von den Europäern einfach nicht entsprechend wahrgenommen wird.

Durch die Untersuchung der **Haltungen und Praktiken der Arbeitgeber** gewinnt die Information über diesen Bereich noch eine andere Dimension. Es gibt keine umfassende derartige Studie, die sich mit Migranten und Minderheiten befasst und alle 27 Länder der EU abdeckt, aber einige Studien haben sich mit dieser Frage im nationalen Kontext befasst.

In Deutschland wurde in einer Studie aus dem Jahr 2006 in Gesprächen mit Verantwortlichen deutlich, dass die Entscheidungen z. B. von Personalleitern nicht nur auf der Grundlage von relevanten Faktoren wie Ausbildung, Qualifikation und Berufserfahrung getroffen werden, sondern auch von bestimmten kulturellen Stereotypen und Vorurteilen gegenüber türkischen Migranten abhängig sind (z. B. „nicht ehrgeizig genug“, „Macho“ oder „nicht teamfähig“), und einige Arbeitgeber zeigten deutliche persönliche Vorbehalte gegenüber türkischen Bewerbern. Viele deutsche Arbeitgeber erklärten, dass sie negative Auswirkungen bei Kunden oder deutschen Mitarbeitern befürchteten, wenn sie Türken einstellten.²⁷⁷

Im Folgenden werden Ergebnisse weiterer Studien aus Belgien, Bulgarien, Rumänien, Malta und Schweden zusammengefasst, in denen Arbeitgeber gefragt wurden, ob sie Probleme bekommen würden, wenn sie Personen aus bestimmten Minderheiten einstellen würden. Die Stichproben waren nicht immer repräsentativ und nicht vergleichbar. So hing es stark von der spezifischen Fragestellung ab, welche Minderheit angesprochen wurde. In allen Studien erklärten viele Befragte,

dass sie Personen aus bestimmten ethnischen Gruppen für ihr Unternehmen nicht einstellen würden. Das reichte von über 90 % der Arbeitgeber in Malta, die es ablehnten, Flüchtlinge für qualifizierte Positionen einzustellen (wohingegen 100 % sie für Hilfsarbeitertätigkeiten einstellen würden) über 80 % der Verantwortlichen in Belgien, die es ablehnten, einen Ausländer einzustellen, bis 77 und 60 % der bulgarischen bzw. rumänischen Arbeitgeber, die keine Roma einstellen wollten. Eine differenzierte Studie aus Schweden zeigte, dass 12 % der befragten Arbeitgeber ausdrücklich erklären, dass Araber und Muslime schlechte Arbeitsleistung erbringen, aber nicht weniger als 78 Prozent insgeheim das Stereotyp der schlechten Arbeitsleistung hegen. Um ihre Weigerung, Personen bestimmter ethnischer Gruppen einzustellen, zu rechtfertigen, behaupteten die Befragten, dass diese Personen faul seien und stehlen oder nicht die erforderlichen sprachlichen und beruflichen Fähigkeiten haben.²⁷⁸

In der oben genannten in Griechenland durchgeführten Studie mit Diskriminierungstests wurden den Arbeitgebern die Gesamtergebnisse der Studie vorgelegt. Sie konnten sich daher die Faktoren klar machen, die für die Lohndiskriminierung in ihren Wirtschaftsbereichen verantwortlich waren. Die Arbeitgeber sollten angeben, ob sie drei verschiedenen Beweggründe für die niedrigeren Löhne, die Albanern angeboten wurden, zustimmen oder nicht. Annähernd drei Viertel stimmten der Aussage zu, dass die Motivation in der Profitmaximierungsstrategie des Unternehmens zu finden ist. Ein Viertel gab zu, dass die Ablehnung von Albanern eine Rolle spielte, und fast 20 % stimmte der Ansicht zu, dass der Lohnunterschied auf der Wahrnehmung beruhte, dass die Albaner eine niedrige Produktivität hätten.²⁷⁹ Dieses Ergebnis könnte so interpretiert werden, dass Arbeitgeber Migranten und Minderheiten nicht deshalb niedrigere Löhne anbieten, weil sie sie nicht mögen oder den Eindruck haben, dass sie weniger leisten, sondern allein deshalb, weil sie es sich erlauben können, da diese schwachen Bevölkerungsgruppen weniger Ressourcen haben, um ihre Rechte und Interessen zu vertreten. In dieser Sicht ist Diskriminierung ein rationales Vorgehen für die Arbeitgeber, um mehr Geld zu verdienen. Dieser Auslegung muss allerdings die Tatsache entgegen gehalten werden, dass Migranten und Personen aus Minderheiten seltener zu Bewerbungsgesprächen eingeladen werden. Es ist insgesamt gesehen ganz und gar nicht sicher, dass die Diskriminierung bestimmter Personengruppen einem rationalen Verhalten entspringt.

275 Europäische Kommission (2008): *Diskriminierung in der Europäischen Union – Wahrnehmungen, Erfahrungen und Haltungen*. Bericht S. 41-45 und Anhang, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_de.pdf.

276 Europäische Kommission (2008): *Diskriminierung in der Europäischen Union – Wahrnehmungen, Erfahrungen und Haltungen*, Bericht S. 7. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_de.pdf.

277 FRA (2007): *Bericht über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU*. S. 56-57.

278 Studien zu Belgien, Bulgarien und Rumänien zitiert in: FRA (2008): *Jahresbericht 2008*, S. 52., Studie zu Malta zitiert in: National Focal Point Malta (2005): *National Data Collection Report Malta – 2008*, S. 14. Studie zu Schweden: J. Agerström, R. Carlsson und Dan-Olof Rooth (2007): *Ethnicity and obesity: evidence of implicit work performance stereotypes in Sweden*, Institute for Labour Market Policy Evaluation, working paper 2007:20, abrufbar unter: www.ifau.se/upload/pdf/se/2007/wp07-20.pdf.

279 N. Drydakis u. M. Vlassis (2007): *Ethnic Discrimination in the Greek Labour Market: Occupational Access, Insurance Coverage, and Wage Offers*, S. 17-19, abrufbar unter: www.soc.uoc.gr/econ/wpa/docs/Correspondence_Test-1.pdf, (18.11.2008). Siehe auch Abschnitt 4.2.2.

4.2.4. Forschung zu Diskriminierungserfahrungen von Migranten und Minderheiten

Die Erforschung von Diskriminierungserfahrungen von Migranten und Minderheiten ist ein weiterer sehr nützlicher Ansatz, auch wenn berücksichtigt werden muss, dass Menschen häufig nicht zugeben wollen, Opfer von Diskriminierung geworden zu sein, oder unter anderen Umständen das Verhalten der Arbeitgeber auch dann als diskriminierend interpretieren, wenn keine Diskriminierung im Spiel ist.

In fast allen Mitgliedstaaten wurden in den letzten Jahren viele verschiedene Studien zu Diskriminierungserfahrungen von Migranten und Minderheiten durchgeführt. Es ist allerdings recht schwierig, aus diesen Studien allgemeine Vergleiche abzuleiten, da sie unterschiedlich konzipiert waren. Die Studien umfassen Stichprobenerhebungen unter Minderheitengruppen (einige davon nehmen für sich in Anspruch, repräsentativ zu sein) sowie qualitative Interviews mit Personen, die diskriminiert wurden.

Insgesamt berichten Migranten und Minderheiten häufig, dass sie aufgrund ihrer Herkunft, ihrer Hautfarbe, ihres Namens oder ihrer Sprache negativ behandelt wurden.²⁸⁰ Im Jahr 2006 beispielsweise ergaben Befragungen von russisch sprechenden Menschen in Estland, Einwanderern in Dänemark, Türken in Deutschland, Serben und Bosniern in Slowenien und Somaliern, Russen, Esten und Vietnamesen in Finnland, dass alle diskriminierende Erfahrungen im Beschäftigungsbereich gemacht hatten. In Frankreich berichteten Einwanderer und ihre Nachkommen, dass sie regelmäßig aufgrund ihrer Herkunft, ihrer Hautfarbe, ihres Namens oder Sprache negative Behandlung erfuhr. In Deutschland gaben von 1000 Türken, die im Jahr 2004 an einer Erhebung teilnahmen, über 56 Prozent an, dass sie an ihrem Arbeitsplatz diskriminierend behandelt worden waren.²⁸¹

In Finnland wurde festgestellt, dass Personen mit dunklerer Haut mehr Diskriminierung im Beschäftigungsbereich erlebten als andere Migranten oder Minderheiten.²⁸² In Studien wurde u. a. über eine allgemeine Schlechterbehandlung, weniger Lohn und Sozialleistungen sowie Belästigung am Arbeitsplatz berichtet. Am häufigsten untersucht wird in Studien eine mögliche Diskriminierung bei der Einstellung. Die Erfahrungen bei der Ablehnung von Bewerbungen aufgrund der ethnischen Herkunft wurden unterschiedlich wahrgenommen und geschildert: das Spektrum reichte von einem allgemeinen Gefühl der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft, über die Information am Telefon, dass eine Stelle zu besetzen sei, aber dann bei persönlichem Erscheinen, die Aussage, dass

sie bereits besetzt sei, bis hin zu Erfahrungen offener Diskriminierung.²⁸³

Im Anschluss an die 2006 veröffentlichte Pilotstudie „Migrants Experiences of Racism and Xenophobia“ (Erfahrungen von Zuwanderern mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit),²⁸⁴ die die Vorgängerorganisation EUMC in 12 EU-Mitgliedstaaten durchgeführt hat, führte die FRA 2008 ihre EU-MIDIS-Erhebung (European Union Minorities and Discrimination Survey – EU-Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung) durch, in der u. a. Fragen zur kriminellen Viktimisierung und dem Vorgehen der Polizei gestellt wurden. Diese Erhebung schloss auch Fragen zur Diskriminierung im Beschäftigungsbereich mit ein. Insgesamt wurden 23 500 Personen aus Minderheiten befragt. Ein Ergebnis der Erhebung war, dass von allen in die Untersuchung einbezogenen Minderheiten die Diskriminierungsraten bei den Roma und bei Personen aus Ländern südlich der Sahara gefolgt von Personen nordafrikanischer Herkunft durchgängig am höchsten waren. Außerdem zeigte die Erhebung, dass die überwältigende Mehrheit der Befragten, die angaben, diskriminiert worden zu sein, ihre Diskriminierungserfahrungen nicht bei einer Einrichtung bzw. am Ort des Geschehens meldeten.

Die Erhebungsteilnehmer wurden gefragt, ob sie Organisationen in ihrem Mitgliedstaat kennen, die Personen, die aus irgendeinem Grund diskriminiert wurden, unterstützen oder beraten können. Die Ergebnisse zeigen, dass die Mehrheit der Befragten aller Gruppen – von den Roma in Griechenland und Afrikanern auf Malta über die Somaliern in Schweden bis hin zu den Russen in Finnland – keine Organisation kannte, die Beratung oder Unterstützung für Diskriminierungsopfer anbietet.

Die Erhebung war die erste ihrer Art zur systematischen Befragung von Minderheiten in der gesamten Europäischen Union mithilfe von standardisierten Fragenkatalogen und hat Daten geliefert, die für Vergleiche zwischen verschiedenen Minderheiten und verschiedenen Mitgliedstaaten genutzt werden können.²⁸⁵

Obwohl vielfältige Studien zu Diskriminierungserfahrungen aufgrund der ethnischen Herkunft im Beschäftigungsbereich vorliegen, ist mehr qualitative Forschung erforderlich, um die Formen der Diskriminierung von Migranten und Minderheiten besser zu verstehen, und es wird mehr quantitative Forschung benötigt, um das Ausmaß der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt besser bewerten zu können und eine bessere Vergleichbarkeit der Ergebnisse aus den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu erreichen. Eine umfassende Kenntnis der Diskriminierungsmuster ist die Voraussetzung für eine wirksame Diskriminierungsbekämpfung.

280 EUMC (2006): *The Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, S. 48.

281 EUMC (2006): *Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, S. 48.

282 In dieser Studie wurde das Herkunftsland als Indikator für die Hautfarbe verwendet. Raxen National Focal Point Finland (2006): *Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality: Trends and developments 2000-2005*, Helsinki, S. 8-9.

283 Fast 41 % der Befragten einer repräsentativen Erhebung in der Slowakei gaben an, sie selbst oder Personen, die sie kennen, hätten erlebt, dass Arbeitgeber sich offen weigerten, Roma einzustellen. Vgl. FRA (2007): *Bericht über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU*, S. 72.

284 AT, BE, DE, EL, ES, FR, IE, IT, LU, NL, PT, UK.

285 Die beiden Berichte, die zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts veröffentlicht wurden – *Data in Focus Report 1: The Roma* und *2. Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“: Muslime*, zusammen mit dem umfassenden EU-MIDIS-Bericht *Main Results Report* –, sind abrufbar unter fra.europa.eu/eu-midis

5. Rechtsstatus und Gefährdung

5.1. Das Konzept der „Diskriminierung durch das Gesetz“ – ein europäisches Dilemma

Seit der Verabschiedung des Vertrags von Amsterdam, dessen Artikel 13 die rechtliche Grundlage für Rechtsvorschriften und Maßnahmen gegen die Ungleichbehandlung auf europäischer Ebene bildet, hat die Europäische Union ein umfassendes Aktionsprogramm entwickelt, um gegen alle Formen der Diskriminierung, des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit vorzugehen. Betrachtet man jedoch die Beschäftigungssituation von Migranten und Minderheiten, so fällt auf, dass noch ein wichtiges „Bindeglied“ fehlt, nämlich die nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Einreise, der Aufenthalt und die Beschäftigung von Nichtstaatsangehörigen geregelt werden. Sie sind als eine der Hauptursachen der Ungleichbehandlung von Personen anzusehen, die sich im europäischen Hoheitsgebiet aufhalten und die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union/die Unionsbürgerschaft besitzen und denen, die keine solche Staatsangehörigkeit besitzen und somit der Migrationskontrolle unterliegen. Obwohl eine vollkommene Gleichstellung von Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern aus Drittstaaten in Anbetracht des wahrscheinlichen Fortbestands der Grenzen und damit der Migrationskontrollen als zentralen Merkmalen des internationalen Gefüges Utopie bleiben muss, steht die Frage, in welcher Weise, in welchem Ausmaß und wie lange noch Zuwanderer aus Drittländern einer ungleichen Behandlung unterliegen sollen, zumindest seit den frühen Nachkriegsjahren, als die ersten Übereinkommen über die Rechte von Arbeitsmigranten erarbeitet wurden, im Mittelpunkt der Debatte und der Politikentwicklung.

Obwohl die Gleichbehandlungsrichtlinien²⁸⁶ einen umfassenden rechtlichen Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung von Migranten und Minderheiten im Bereich der Beschäftigung vorgeben, betreffen sie ausdrücklich keine „Behandlung, die sich aus dem Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen oder staatenlosen Personen ergibt.“²⁸⁷ Daher bleibt die Staatsangehörigkeit einer der letzten Gründe, aus denen Mitgliedstaaten rechtmäßig zur Ungleichbehandlung von Personen befugt sind. Die Einwanderungsbestimmungen errichten eine rechtliche Hierarchie zwischen den eigenen Staatsangehörigen und den Bürgern anderer Staaten und weisen letztere unterschiedlichen rechtlichen Kategorien zu, die ihnen unterschiedliche Rechte verleihen.²⁸⁸ Diese Formen der Ungleichbehandlung, die auf die Rechtsvorschriften der einzelnen Staaten zurückzuführen

sind, werden auch als „formale“²⁸⁹ oder „vorgeschriebene“, „legale Diskriminierung“²⁹⁰ Diskriminierung oder als „Diskriminierung durch das Gesetz“²⁹¹ bezeichnet.

Die Rechtsstellung wirkt sich auf die gesamte sozioökonomische Lage von Migranten aus, da sie unmittelbar oder mittelbar ihren Zugang zu anderen grundlegenden Rechten und Ressourcen wie z. B. das Recht auf Wohnsitznahme, Bildung, Weiterbildung, politische Teilhabe, Sozialfürsorge usw. einschränkt. Personen mit unsicherem Rechtsstatus sind daher stärker von Diskriminierung und Ausbeutung in der Beschäftigung und anderen Bereichen des sozioökonomischen Lebens bedroht.²⁹² Zudem hat sich gezeigt, dass restriktive Einwanderungssysteme auch dazu beitragen, dass Migranten unter irregulären Bedingungen leben und arbeiten und die Segmentierung der Arbeitsmärkte nach ethnischer Herkunft und Staatsangehörigkeit zunimmt.²⁹³

Obwohl vor allem Drittstaatsangehörige häufig in unsicherer Rechtsstellung leben und arbeiten, wurde dieses Phänomen bis zur Ratstagung von Tampere 1999 nur in Bezug auf die Bürger anderer EU-Mitgliedstaaten angegangen. Nach der Annahme der Tampere-Agenda, die unter anderem eine Verpflichtung zur Annäherung der Rechte der Drittstaatsangehörigen mit einem langfristigen Aufenthaltstitel in einem Mitgliedstaat an die Rechte der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten enthielt, wurde eine Reihe von Maßnahmen im Hinblick auf dieses Ziel verabschiedet, vor allem eine Richtlinie über die Rechte von langfristig Aufenthaltsberechtigten. Trotz dieser Fortschritte ist die formale Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen allgemein nach wie vor zu wenig dokumentiert und erforscht.²⁹⁴ Das ist möglicherweise auf das Dilemma zurückzuführen, das in dem Phänomen der Diskriminierung durch das Gesetz selbst liegt. Im aktuellen Kontext erscheinen Aufnahmebeschränkungen für die neuen Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung der nationalen Gemeinschaft als solcher nicht nur legitim, sondern auch notwendig.²⁹⁵ Einwanderungsgesetze gelten somit als entscheidende Instrumente zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts. Gleichzeitig erzeugen sie jedoch Ungleichheiten zwischen bestimmten Personengruppen. Auch wenn das System der Nationalstaaten und der Staatsangehörigkeit als solches heute

286 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 und Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000.

287 Siehe Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000, S. 23.

288 EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union (Migranten, Minderheiten und Beschäftigung: Ausgrenzung, Diskriminierung und Antidiskriminierung in 15 Mitgliedstaaten der EU)*, S. 10.

289 Vgl. die Definition von Kevin Boyle: „Formale Diskrimination ist eine Diskriminierungsform, die vom Gesetz gerechtfertigt wird, insbesondere in Bezug auf Ausländer“, in der Einleitung zu *Dimensions of Racism*, OHCHR/UNESCO, New York/Genf 2005

290 J. Wrench *Diversity Management and Discrimination* Ashgate, Aldershot 2007, S. 120.

291 A. Gächter „Researching discrimination against immigrants“, in: *Dimensions of Racism* OHCHR/UNESCO, New York/Genf 2005, S. 137.

292 FRA: *Annual Report 2005*, S. 35.

293 A. Gächter (2004): *Detecting Discrimination Against Migrants*, ZSI Discussion Paper, Nr. 3, S. 9.

294 A. Gächter (2004): *Detecting Discrimination Against Migrants*, ZSI Discussion Paper, Nr. 3, S. 7-10.

295 J. Seglow (2005): *The Ethics of Immigration*, in: *Political Studies Review*, Bd. 3, S. 317-334.

nicht infrage gestellt wird,²⁹⁶ ist es doch entscheidend, sich mit den Auswirkungen zu befassen, die dieses System auf die in den europäischen Gesellschaften lebenden und arbeitenden Zuwanderer aus Drittländern hat.²⁹⁷ Vom Standpunkt des sozialen Zusammenhalts aus betrachtet liegt es im Interesse der gesamten Gesellschaft, dass der größtmögliche Teil der ansässigen Bevölkerung eine sichere Rechtsstellung und Zugang zu grundlegenden Rechten und Ressourcen hat. Die Diskriminierung durch das Gesetz kann somit als eines der größten Dilemmas betrachtet werden, mit denen die Europäische Union heute konfrontiert ist.

5.1.1. Ausschluss von Nichtstaatsangehörigen aus dem öffentlichen Sektor

Im Grunde genommen betrifft die Diskriminierung durch das Gesetz alle Nichtstaatsangehörigen, sowohl Drittstaatsangehörige als auch Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten. Die Einschränkungen für EU-Bürger innerhalb der EU wurden jedoch fast alle aufgehoben. Mitgliedstaaten können EU-Bürgern nur im Falle ernsthafter individueller Bedrohungen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder dem Risiko einer Epidemie die Einreise in ihr Land verweigern.²⁹⁸ Darüber hinaus haben manche Mitgliedstaaten Übergangsregelungen getroffen, mit denen sie den vollen Zugang zum Arbeitsmarkt für Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten für eine Dauer von höchstens sieben Jahren beschränken.²⁹⁹

Andere Rechtsvorschriften, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer viel stärker einschränken, betreffen den Ausschluss von Nichtstaatsangehörigen, auch aus EU-Mitgliedstaaten, von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor.³⁰⁰ Fast alle europäischen Länder haben spezifische Vorschriften, die eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor teilweise oder ganz den Staatsangehörigen des eigenen Landes vorbehalten, oder sie stellen spezielle Anforderungen, die auf eine Vorzugsbehandlung der Staatsangehörigen des eigenen Landes hinauslaufen. Die Mitgliedstaaten dürfen zwar den Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor beschränken, jedoch nur, wenn es sich um Tätigkeiten handelt, die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und mit der Verantwortung für die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates betraut sind. Darunter fallen z. B. die Beschäftigung bei den Ordnungskräften, in der Rechtspflege oder bei den Steuerbehörden.³⁰¹ Alle anderen Stellen müssen den Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten und auch Drittstaatsangehörigen mit einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung im Sinne der Richtlinie

über langfristig Aufenthaltsberechtigte (Näheres siehe unten) offen stehen. Mitgliedstaaten dürfen Nichtstaatsangehörigen nur bestimmte Stellen vorenthalten, nicht etwa ganze Arbeitsbereiche oder den öffentlichen Sektor im Allgemeinen.

Bereits 1957, bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft, stand das Problem des Ausschlusses von Nichtstaatsangehörigen aus dem öffentlichen Sektor auf der politischen Tagesordnung. Als der Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer festgelegt wurde, war die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ausdrücklich ausgenommen.³⁰² Diese Einschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer wurde jedoch von der Kommission sehr einschränkend ausgelegt (siehe oben), und die erste Maßnahme, die den gleichberechtigten Zugang aller EU-Bürger zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor sicherstellen sollte, geht auf das Ende der 1980er Jahre zurück.³⁰³ Genauere Regeln zur Umsetzung der Gleichbehandlung in Bezug auf die Beschäftigung im öffentlichen Sektor wurden erst 2002 in der Mitteilung der Kommission „Freizügigkeit der Arbeitnehmer – Volle Nutzung der Vorteile und Möglichkeiten“³⁰⁴ festgelegt. Haupthindernis für das darin formulierte Ziel waren die nationalen Rechtsvorschriften, aber auch die unzureichende administrative Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften. Im Jahr 2006, dem „Europäischen Jahr der Mobilität der Arbeitnehmer“, erhob eine unter der österreichischen Ratspräsidentschaft durchgeführte Studie schließlich den Stand der Umsetzung der grenzüberschreitenden Mobilität von Beschäftigten im öffentlichen Dienst in den 27 Mitgliedstaaten.³⁰⁵

Tabelle 5-1: Art der Regelung der Beschäftigungsbeschränkung für Nichtstaatsangehörige im öffentlichen Sektor

Art der Regelung	Land
Unmittelbare Anwendung der EU-Rechtsvorschriften	CZ
Einzelfallentscheidung auf der Grundlage von Leitlinien/ Kriterien	AT, BE, DE, DK, EL, MT und UK
Vollständige/beispielhafte Liste der Stellen, die Einschränkungen unterliegen	BU, CY, EE, FI, HU, IE, IT, NL, SE, SI, SK, LT und LV
Keine Beschränkungen mit Ausnahme einiger spezifischer Stellen	ES, FR und PT
Beschränkungen mit Ausnahme einiger spezifischer Stellen	LU
Umfassende Beschränkung des Zugangs	PL und RO

Quelle: Österreich/Österreichisches Bundeskanzleramt (2006): *Cross-border mobility of public sector workers*.

296 Eine Reihe von wissenschaftlichen Untersuchungen zu Szenarien der „Migration ohne Grenzen“ findet sich in: A. Pécout und P. Guchteneire (Hrsg.): (2007) *Migration without borders. Essays on the free movement of people*, Unesco Publishing/Berghahn Books, Paris/Oxford.
 297 R. Bauböck (2007): „Migration and citizenship“, in: R. Cohen, H. Laxton (Hrsg.): *The Politics of Migration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Massachusetts S. 223.
 298 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004.
 299 http://ec.europa.eu/employment_social/free_movement/docs_en.htm (24.11.2008), see also footnote 13
 300 Artikel 39 Absatz 4 EG-Vertrag.
 301 Europäische Kommission (2002): *Freizügigkeit der Arbeitnehmer – Volle Nutzung der Vorteile und Möglichkeiten* (KOM(2002) 694 endgültig), S. 17-19.

302 Artikel 39 Absatz 4 EG-Vertrag.
 303 Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Zugang zur Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung der Mitgliedstaaten – Aktion der Kommission zur Anwendung von Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag (Abl. C 72 vom 18.3.1988, S. 2).
 304 KOM(2002) 694 endgültig.
 305 Österreich/Österreichisches Bundeskanzleramt (2006): *Cross-border mobility of public sector workers*.

Die Studie machte deutlich, dass die EU-Staaten ihre Beschränkungen des Zugangs von Nichtstaatsangehörigen zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor immer noch sehr unterschiedlich handhaben und durch unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften regeln. Die Tschechische Republik hat als einziger Mitgliedstaat keine gesonderten Rechtsvorschriften erlassen und wendet Artikel 39 Absatz 4 EG-Vertrag unmittelbar an (siehe oben, Tabelle 5-1). In einigen Ländern (z. B. Schweden und Niederlande) gelten Zugangsbeschränkungen nur für bestimmte Stellen im öffentlichen Sektor, die in erschöpfenden Listen genau festgelegt sind. Andere Länder (z. B. AT, EL, UK) treffen jeweils Einzelfallentscheidungen. Nur zwei Länder, Polen und Rumänien, behielten noch sämtliche Stellen im öffentlichen Sektor den eigenen Staatsangehörigen vor. Außerdem gelten in einer Reihe von Mitgliedstaaten Sonderregelungen für den Gesundheits- und Bildungssektor. Die Studie ergab außerdem, dass alle Länder Anstrengungen unternommen hatten, um ihre jeweiligen Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen. Gleichzeitig fehlen aber immer noch Daten über die Umsetzung der Rechtsvorschriften in der Verwaltungspraxis.³⁰⁶

Neben der Staatsangehörigkeit wurden Vorschriften über die Anerkennung von Berufserfahrung und Qualifikationen als Haupthindernisse für ausländische Staatsbürger beim Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor ermittelt. Diese Vorschriften spielen in fast allen Mitgliedstaaten sowohl hinsichtlich der Einstellungsverfahren als auch der Arbeitsbedingungen (wie z. B. Aufstiegschancen, Gehaltsstufe) im öffentlichen Sektor eine Rolle.³⁰⁷ Obwohl diese Kriterien alle Angestellten im öffentlichen Sektor betreffen, sind ausländische Bewerber besonders benachteiligt, da Berufserfahrung und Dienstalter sowie die erworbenen Qualifikationen und Diplome häufig nicht gleichermaßen anerkannt werden, wenn sie in einem anderen Land erworben wurden.³⁰⁸ So können Nichtstaatsangehörige aufgrund fehlender Regelungen zur Anerkennung von ausländischen Abschlüssen indirekt von Stellen im öffentlichen Sektor ausgeschlossen oder schlechter gestellt werden.

Das lässt sich an einem Beispiel aus Italien veranschaulichen: Im Jahr 2006 verdienten Ärzte mit einem Abschluss, der nicht in einem EU-Mitgliedstaat erworben wurde, 30 bis 50 % weniger als ihre Kollegen mit einem nationalen Abschluss.³⁰⁹ Bereits 2002 forderte die Europäische Kommission von allen Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung aller innergemeinschaftlichen Wanderarbeitnehmer bei Einstellungsverfahren durch Anerkennung der Berufserfahrung und Qualifikationen unabhängig davon, ob sie in der Heimat oder in einem anderen EU-Staat erworben wurden.³¹⁰ In mindestens drei Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Litauen) wurde 2006 die in einem anderen EU-Mitgliedstaat erworbene Berufserfahrung bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen nicht berücksichtigt.³¹¹ Bewerber aus Drittländern sind in dieser Hinsicht besonders

benachteiligt, da die staatlichen Institutionen in Europa meist mit außereuropäischen Bildungssystemen weniger vertraut sind. Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und das Dienstalter sind in Bereichen mit einem hohen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften, wie z. B. dem Gesundheitssektor, besonders wichtig. In der Praxis kann sich die Gewährleistung der Chancengleichheit bei Einstellungsverfahren jedoch als schwierig erweisen, da die Personalbeschaffung weitgehend eine lokale Angelegenheit ist.

Da sie auf der allen EU-Bürgern eingeräumten Freizügigkeit basieren, blieben die meisten Bemühungen, auch Nichtstaatsangehörigen den Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor zu öffnen, in Theorie und Praxis auf den Zugang von EU-Bürgern beschränkt. Seit Inkrafttreten der Richtlinie 2003/109/EG³¹² haben langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige dasselbe Recht auf Beschäftigung im öffentlichen Sektor wie EU-Bürger. Allerdings gibt es kaum Informationen über die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht und nationale Praxis, insbesondere über ihre Auswirkungen auf den Zugang zum öffentlichen Dienst. Darüber hinaus beschränkt sich die öffentliche Diskussion über die Beschäftigung im öffentlichen Sektor in Europa weitgehend auf EU-Bürger und kaum je mit der Frage, wie es um den Zugang für Drittstaatsangehörige zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst bestellt ist. Zwar steht Drittstaatsangehörigen mit langfristiger Aufenthaltsberechtigung mittlerweile zumindest theoretisch der gleichberechtigte Zugang zu diesen Arbeitsplätzen offen, doch ob sie tatsächlich im öffentlichen Sektor eingestellt werden, bleibt den einzelnen Mitgliedstaaten anheimgestellt. Viele Arbeitsplätze mit sicheren Arbeitsbedingungen bleiben für Drittstaatsangehörige offenbar unzugänglich.³¹³ Der Ausschluss von der Beschäftigung im öffentlichen Dienst ist somit ein Faktor, der zur Verschärfung der Benachteiligung von Arbeitsmigranten aus Nicht-EU-Staaten und zu deren Marginalisierung auf dem europäischen Arbeitsmarkt beiträgt.

Das Thema ist jedoch weitaus komplexer, wie die zwei folgenden spezifischen Probleme veranschaulichen. Das erste Problem betrifft die Auslegung der betreffenden Gemeinschaftsvorschriften, das zweite die genaue Kenntnis von deren Geltungsbereich und ihre Umsetzung. Die Meinungen darüber, welche Stellen in der Praxis mit hoheitlichen Befugnissen oder staatlichen Belangen zu tun haben und daher Nichtstaatsangehörigen berechtigterweise unzugänglich bleiben, gehen auseinander. In ihrer Mitteilung von 2002 versucht die Kommission Klarheit in diese Frage zu bringen, indem sie Beispiele für Stellen in der öffentlichen Verwaltung aufzählt, die nicht den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten werden dürfen. Das sind z. B. Verwaltungsaufgaben, Aufgaben der Instandhaltung oder der technischen Beratung – selbst in Bereichen, die im Allgemeinen unter die Einschränkung fallen, wie z. B. die Justiz oder die Streitkräfte.³¹⁴ Dennoch beschränken viele Mitgliedstaaten nach wie vor den Zugang auch zu Stellen, die nicht eindeutig unter die Einschränkung fallen und bei denen die Notwendigkeit einer Beschränkung fragwürdig ist. Betroffen sind vor allem Stellen im Bildungs- und

306 Österreich/Österreichisches Bundeskanzleramt (2006) *Cross-border mobility of public sector workers*, S. 10f

307 Österreich/Österreichisches Bundeskanzleramt (2006): *Cross-border mobility of public sector workers*.

308 KOM(2002) 694 endgültig, S. 21-24.

309 FRA: *Annual Report 2007*, S. 62.

310 KOM(2002) 694 endgültig.

311 Österreich/Österreichisches Bundeskanzleramt (2006): *Cross-border mobility of public sector workers*, S. 12.

312 Artikel 11 der Richtlinie 2003/109/EG, Amtsblatt L16 vom 23.1.2004, S. 44.

313 EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*.

314 KOM(2002) 694 endgültig, S. 19f.

Gesundheitswesen, die zwar dem öffentlichen Sektor, nicht aber den national sensiblen Bereichen zuzurechnen sind.³¹⁵ Eine genaue Abgrenzung ist jedoch nach wie vor unklar und wird gegenwärtig auf nationaler Ebene verhandelt, wie an einer Reihe widersprüchlicher Urteile zu erkennen. In Italien wurde im Fall eines ausländischen Kochs, der an einer öffentlichen Schule arbeitete, die Staatsangehörigkeit als legitimes Ausschlusskriterium bestätigt. In einer anderen italienischen Provinz jedoch wurde im Fall eines ausländischen Arztes und eines Anästhesisten genau der gleiche Sachverhalt als ungerechtfertigt erachtet.³¹⁶ Dies zeigt deutlich, dass in allen Mitgliedstaaten eine einheitlichere Anwendung der einschlägigen Vorschriften ebenso vonnöten wäre wie eine deutlichere Klarstellung der Voraussetzungen, unter denen der Ausschluss von Drittstaatsangehörigen von einer Beschäftigung im öffentlichen Sektor zulässig oder unzulässig ist.

Zudem bleibt die Umsetzung der Freizügigkeit im öffentlichen Sektor weitgehend auf Wanderarbeitnehmer innerhalb der EU beschränkt. Viele Staaten scheinen sich ihrer Verpflichtung, auch Drittstaatsangehörigen mit einer langfristigen Aufenthaltsgenehmigung gleichberechtigten Zugang zu Stellen und Einstellungsverfahren zu gewähren, nicht voll bewusst zu sein. Manche Mitgliedstaaten führten ganz im Gegenteil sogar neue Regelungen ein, die Migranten aus Drittstaaten ausdrücklich von bestimmten Beschäftigungen ausschließen. In Italien und Griechenland z. B. konnten Drittstaatsangehörige nur auf der Basis von Zeitverträgen im öffentlichen Sektor beschäftigt werden. In italienischen Krankenhäusern dürfen ausländische Krankenschwestern nur als Subunternehmer eingestellt werden. Während manche Staaten Bürgern anderer EU-Mitgliedstaaten den Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst (teilweise) geöffnet haben, bleibt Drittstaatsangehörigen eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst häufig vollständig verwehrt (z. B. in Estland, Lettland und Italien).³¹⁷

Alles in allem gibt es nach wie vor spezifische Probleme und Bedenken, und zwar vor allem auf der Ebene der Umsetzung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor. Diese Probleme müssen von den Mitgliedstaaten der Union in den nächsten Jahren sowohl auf legislativer wie auf administrativer Ebene in Angriff genommen werden. Viele Länder sind derzeit damit beschäftigt, ihre diesbezüglichen Gesetzgebungen und Verwaltungen zu reformieren. Frankreich ist dafür wohl das eindrucksvollste Beispiel. Mit schätzungsweise sechs Millionen Stellen – fast einem Drittel seines Arbeitsmarktes –, die bis 2005 ausschließlich den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten waren, war Frankreich „das“ schlimmste praktische Beispiel dafür, wie weit der Ausschluss von der Beschäftigung im öffentlichen Sektor durch eine sehr enge Auslegung der Rechtsvorschriften gehen kann.³¹⁸ 2005 veränderte sich die Situation völlig, da Frankreich seine einschlägigen Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang brachte. Seitdem ist es eher die Ausnahme als die Regel, dass Nichtstaatsangehörige von einer Beschäftigung im öffentlichen Sektor ausgeschlossen werden.

2006 wurde Frankreich in der oben erwähnten Studie „Cross-border mobility of public sector workers“ sogar gelobt: Darin hieß es, es gebe keine nationale Rechtsvorschrift oder administrative Praxis, die die grenzüberschreitende Mobilität von Beschäftigten im öffentlichen Dienst behindern würde.³¹⁹ Trotz dieses Lobes wird die Umsetzung der geänderten Rechtsvorschriften in die administrative Praxis für Frankreich und für alle anderen europäischen Länder in den nächsten Jahren ein wichtiges Thema bleiben.

5.1.2. Rechtsunsicherheiten und unterschiedliche Ausstattung von Drittstaatsangehörigen mit Rechten

Staatsangehörige aus Nicht-EU-Ländern (Drittstaaten sowie Schweiz und Norwegen) stellen die größte Gruppe der Einwanderer sowohl in den meisten europäischen Ländern als auch allgemein in der Europäischen Union dar (siehe Abbildung 1-2). Gleichzeitig sind die Drittstaatsangehörigen im Vergleich zu den eigenen Staatsbürgern und den EU/EWR-Bürgern auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. Diese Unterschiede bei Arbeitsergebnissen sind auf verschiedene Ursachen zurückzuführen, beispielsweise die herkömmliche Einstellungspolitik, die Qualifikationsstruktur der Nichtstaatsangehörigen und ihre Verteilung auf verschiedene Sektoren (siehe Kapitel 2); daneben ist auch der Rechtsstatus der Drittstaatsangehörigen mit den damit einhergehenden Beschränkungen ein wichtiger Faktor. Daher müssen die nach diversen Kategorien unterschiedenen Drittstaatsangehörigen unterschiedliche Anforderungen erfüllen, um Aufenthaltstitel oder Staatsbürgerschaft zu erlangen. Diese unterschiedliche Ausstattung mit Rechten, die in den nationalen Einwanderungsgesetzen offenbar wird, stellt eine „formalisierte Art der Stratifizierung staatsbürgerliche Rechte“³²⁰ dar, die das Erreichen eines sicheren Aufenthaltstitels und den Zugang zu grundlegenden Rechten und Ressourcen dauerhaft „verhindern“ kann.³²¹

Die wichtigste Form der rechtlichen Stratifizierung in Bezug auf legale Migranten dürfte zurzeit die Unterscheidung zwischen vorübergehend und dauerhaft Aufenthaltsberechtigten sein. Durch sie werden Drittstaatsangehörige in zwei Kategorien eingeteilt, je nachdem, ob sie befristet oder unbefristet aufenthaltsberechtigt sind und ob sie keinen, eingeschränkten oder vollen Zugang zur Beschäftigung und zu anderen Bereichen des sozioökonomischen Lebens haben. Außerdem wird nicht allen Personen eine unabhängige Rechtsstellung gewährt. Familienangehörigen von Migranten beispielsweise wird in der Regel eine befristete Aufenthaltsberechtigung erteilt, die im Falle einer Trennung oder bei Nichterfüllung anderer

315 Vgl. FRA: *Annual Report 2007*, S. 62; Guía para implantar el Principio 6 del Pacto Mundial *No Discriminación en el empleo y la ocupación*.

316 FRA: *Annual Report 2007*, S. 63 ff.

317 M. A. Bernadotti (2006): „Sindacati e discriminazioni razziali nella Sanità italiana: il caso degli infermieri“, in: A. Megale. (Hrsg.): *Immigrazione e sindacato*. IV Rapporto Ires, Rom: Ediesse.

318 FRA: *Annual Report 2007*, S. 63.

319 Österreich/Österreichisches Bundeskanzleramt (2006): *Cross-border mobility of public sector workers*, S. 33: Frankreich hat sogar Ministerialausschüsse eingerichtet, die mit dem Vergleich nationaler und ausländischer Abschlüsse befasst sind.

320 In Bezug auf Einwanderer stellt sich diese Art der Stratifizierung als Hierarchie abgestufter Rechte dar, die sich aus Ausgrenzungs- und Eingliederungsprozessen ergeben, nach denen Migranten kategorisiert und eingeteilt werden, und als die Wahrnehmung der Rechte, die formal mit dieser Einstufung verbunden sind. Siehe L. Morris (2002): *Managing Migration. Civic stratification and migrants*. London, S. 7

321 L. Morris (2001): *The Ambiguous Terrain of Rights: Civic Stratification in Italy's Emergent Immigration Regime*, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Band 25/3, S. 504.

Kriterien, wie z. B. dem erforderlichen Einkommen, entzogen werden kann. Die Richtlinie über Familienzusammenführung, die zentrale Rechtsvorschrift auf europäischer Ebene zu den Rechten von Familienmitgliedern, sieht eine Probezeit von bis zu fünf Jahren vor.³²² In den derzeit gültigen nationalen Rechtsvorschriften beträgt diese zwischen zwei (CZ, PT) und fünf Jahren (z. B. PL, SE).³²³ Die enge Verknüpfung zwischen Erwerbstätigkeit und Aufenthaltsberechtigung ist ein weiteres wichtiges Element in der Hierarchie der verschiedenen Rechtsstellungen, die bis zum gesicherten Aufenthaltsstatus durchlaufen werden.³²⁴ Um einen sichereren Aufenthaltstitel zu erhalten oder zumindest den bisherigen zu verlängern, müssen die Antragsteller eine Reihe von Anforderungen erfüllen. Zu den wichtigsten Anforderungen gehören ein regelmäßiges Einkommen, der Nachweis der Sozialversicherung, der Nachweis des ununterbrochenen und rechtmäßigen Aufenthalts und die Sicherheit, dass die Antragsteller keine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen.

Die Beschränkung der Erstbewilligungen auf einen bestimmten Arbeitgeber, Bevorteilungen bei den Einstellungsverfahren, durch die Drittstaatsangehörigen bei Auswahlverfahren schlechter gestellt werden als die eigenen Staatsangehörigen, Bürger anderer EU-Mitgliedstaaten und anerkannte Flüchtlinge, und Auflagen in Bezug auf die Einstellung von Nichtstaatsangehörigen veranschaulichen, wie unsicherer Aufenthaltsstatus und unsicherer Beschäftigungsstatus sich gegenseitig bedingen. In Luxemburg waren Arbeitgeber bis vor kurzem dazu verpflichtet, für jeden eingestellten Drittstaatsangehörigen eine Bankbürgschaft über 1500 EUR zu übernehmen (um eventuell anfallende Rückführungskosten abzudecken).³²⁵ Solche Maßnahmen erschweren den Drittstaatsangehörigen den Zugang zu den sicheren Arbeitsplätzen und machen sie damit noch abhängiger von ihren Arbeitgebern. Dadurch sind sie unter Umständen gezwungen, schlechtere Arbeitsbedingungen und unvorteilhafte Vertragsbedingungen zu akzeptieren. Zudem untergraben spezielle Vorschriften für bestimmte Formen der Zeitarbeit für Migranten, wie zum Beispiel Saisonarbeit oder hausnahe Dienstleistungen, die Mindestlohn- und Arbeitszeitvorschriften.³²⁶ In Zypern gab es für Haushaltshilfen ein Verbot der Mitgliedschaft in Gewerkschaften, bei Nichtbefolgung drohte die Ausweisung.³²⁷

Die Wechselbeziehung zwischen Beschäftigung und Aufenthaltsstatus kann in einen Teufelskreis der Unsicherheit

münden: Durch die schwache Rechtsstellung kann der Zugang zu den Stellen verwehrt bleiben, mit denen die Kriterien (Einkommen, Unterkunft) für einen besseren Aufenthaltsstatus erfüllt werden könnten. Die Mechanismen der Diskriminierung durch das Gesetz sind außerdem geschlechtsspezifisch: Frauen sind häufiger in Teilzeitbeschäftigungen oder in Rand- oder irregulären Teilbereichen des Arbeitsmarktes anzutreffen und haben es somit schwerer, die Anforderungen zur Aufrechterhaltung oder Konsolidierung ihres Aufenthaltstitels (insbesondere den Einkommensnachweis) zu erfüllen oder einen sichereren Aufenthaltstitel zu erhalten (Näheres dazu siehe Kapitel 6). Die Konsolidierung des Aufenthaltstitels verläuft weder linear, noch ergibt sie sich automatisch aus einer bestimmten Aufenthaltsdauer. Ob das Streben nach einem sicheren Aufenthaltstitel erfolgreich ist, hängt vielmehr von der in den Einwanderungsbestimmungen vorgesehenen Kategorisierung von Ausländern und deren Auswirkungen auf die Gelegenheitsstrukturen der betroffenen Personen ab.

Auf seiner Tagung in Tampere 1999 hat sich der Europäische Rat dafür ausgesprochen, dass die Union „eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen sicherstellen [muss], die sich im Hoheitsgebiet ihrer Mitgliedstaaten rechtmäßig aufhalten“ und dass die Integrationspolitik darauf ausgerichtet sein sollte, „ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen“.³²⁸ Die ersten konkreten Schritte zur Annäherung der Rechte von Drittstaatsangehörigen an die von EU-Bürgern folgten vier Jahre später mit der Richtlinie 2003/109/EG des Rates, der Aufenthaltsberechtigungsrichtlinie, betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.³²⁹ Der Geltungsbereich der Richtlinie erstreckt sich zunächst nur auf die Drittstaatsangehörigen, die sich mindestens fünf Jahre lang rechtmäßig und ununterbrochen in einem EU-Mitgliedstaat aufgehalten haben, feste und regelmäßige Einkünfte und eine Krankenversicherung nachweisen können und keine Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit darstellen. Personen, die sich nur „kurz“ im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten und Personen in einer „prekären“ Situation (z. B. Zeitarbeiter, Flüchtlinge oder Personen, die subsidiären Schutz genießen) sind ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen.³³⁰ Dabei sind es gerade diese Gruppen, die am meisten von Ausbeutung und Ausgrenzung in der Beschäftigung und in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens bedroht sind. Somit ist zu befürchten, dass die Richtlinie 2003/109/EG trotz ihrer zweifellos ehrgeizigen Ziele die schon bestehende rechtliche Zweiteilung zwischen Lang- und Kurzeaufenthaltsberechtigten ungewollt verstärkt.

Die Richtlinie legt zwar eindeutig fest, auf wen sie Anwendung findet, beschreibt aber nicht klar, wer von ihr ausgenommen werden darf. Auf nationaler Ebene sind Entwicklungen zu beobachten, die die Richtlinie zu langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen teilweise entkräften oder ihr sogar zuwiderlaufen. Österreich hat

322 Artikel 15 der Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

323 K. Groenendijk, R. Fernhout, D. van Dam, R. van Oers & T. Strik (2007). *The Family Reunification Directive in EU Member States; the First Year of Implementation*. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, S. 35; A. Szczepanikova (2008) *Family Migration Policies in the Czech Republic: Actors, Practices and Concerns*, S. 9

324 L. Morris (2001): *The Ambiguous Terrain of Rights: Civic Stratification in Italy's Emergent Immigration Regime*, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Band 25/3, S. 499.

325 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Luxemburg: *National Data Collection Report Luxembourg 2004*, S. 16, und Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Luxemburg: *National Data Collection Report Luxembourg 2006*, S. 22.

326 M. Jandl, Ch. Hollomey, S. Gendera, A. Stepien, V. Bilger (2008): *Migration and Irregular Work in Austria. A case study of the structure and dynamics of irregular foreign employment in Europe at the beginning of the 21st century*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

327 FRA, *Annual Report 2006*, S. 12.

328 Europäischer Rat (1999): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Tampere) 15. und 16. Oktober 1999*, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm.

329 Richtlinie 2003/109/EG vom 25. November 2003.

330 Eine Zusammenfassung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 kann eingesehen werden unter: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l23034_de.htm

beispielsweise mit dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz von 2005 den Zugang zu dauerhaften Aufenthaltstiteln nicht nur für Studenten, sondern auch für bestimmte Berufe eingeschränkt. Künstler werden z. B. als vorübergehende Migranten eingestuft und können keinen dauerhaften Aufenthaltstitel erwerben. Um eine langfristige Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, reicht es nicht mehr aus, sich für eine bestimmte Zeit rechtmäßig und ununterbrochen in einem Mitgliedstaat aufzuhalten (und dort zu arbeiten), vielmehr spielt auch die die Art der ausgeübten Beschäftigung eine entscheidende Rolle.³³¹ So kann es passieren, dass Personen nicht über ihren befristeten Aufenthaltstitel hinauskommen und keine sichere Grundlage für ihr Leben und ihre Arbeit haben, obwohl sie schon jahrelang in der EU leben. Ein weiteres Hindernis für die vollständige Umsetzung der Richtlinie ist die Tatsache, dass es nicht ausreicht, alle Anforderungen zu erfüllen und damit automatisch die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu erwerben, vielmehr muss sie ausdrücklich beantragt werden. Die gleichzeitige Anwendung der gelegentlich widersprüchlichen nationalen und EU-Rechtsvorschriften, die mangelnde Kenntnis der EU-Rechtsvorschriften und die Zurückhaltung der lokalen Gemeinden, was die Aufklärung der Migranten über ihre Rechte betrifft, können dazu führen, dass die Richtlinie nur wenig Wirkung entfaltet.

Die RAXEN-Berichte machten einen anderen Trend deutlich, der gleichermaßen den Integrationsgrundsätzen der EU wie auch dem Antidiskriminierungsprogramm zuwiderläuft. In den letzten Jahren lässt sich allgemein ein restriktiver Trend bei den Einwanderungsgesetzen der Mitgliedstaaten beobachten, mit Reformen, die die Bedingungen für den Familiennachzug (z. B. in DK, NL, FR), die Einbürgerung (z. B. in AT, CZ, IE) und die Gewährung von Asyl (z. B. in AT, LU) verschärfen.³³² Gleichzeitig sind immer mehr neue Arbeitsmigranten „willkommen“, um die Engpässe und Qualifikationsdefizite am Arbeitsmarkt auszugleichen.³³³ Die Mehrzahl dieser Arbeitsmigranten erhält jedoch nur eine befristete Aufenthaltsberechtigung, die keine Möglichkeit der Konsolidierung ihrer Rechtsstellung vorsieht. Beide Entwicklungen begünstigen daher den Trend, einer verhältnismäßig kleinen Anzahl von Migranten vollen Zugang zu Aufenthalt und Beschäftigung zu gewähren. Gleichzeitig verstärken sie die rechtlich unsichere Lage vieler Drittstaatsangehörigen, die sich schon auf europäischem Hoheitsgebiet aufhalten.

Neben den Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen Situation von Langzeitaufenthaltsberechtigten gab es ähnliche Bestrebungen zugunsten anderer Zielgruppen, insbesondere von Flüchtlingen, Personen mit subsidiärem Schutzstatus, Asylsuchenden und Opfern von Menschenhandel. Zur Verbesserung der Rechtsstellung der beiden letzteren Gruppen wurden besondere Richtlinien verabschiedet.³³⁴ Italien hat z. B.

Maßnahmen getroffen, um Asylsuchenden den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.³³⁵ Außerdem legte die Kommission 2007 einen Vorschlag zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte (2003/109/EG) auf Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz genießen, vor, zwei Gruppen, die die erste Fassung ausdrücklich ausschloss.³³⁶

Insgesamt gesehen sind auf nationaler und auf EU-Ebene eine Reihe positiver und ehrgeiziger Entwicklungen festzustellen, die die Rechtsunsicherheiten für Drittstaatsangehörige ins Visier nehmen, um sie zu verbessern. Gleichzeitig sind jedoch auch deutliche widersprüchliche Trends auf nationaler Ebene auszumachen. Zur Zeit der Niederschrift dieses Berichtes gab es keine ausführlichen Informationen vonseiten der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Richtlinie über die Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass die entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften und die nationale Verwaltungspraxis in Buchstabe und Geist erheblich von den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften abweichen.³³⁷ Zudem blieben die bislang ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbeutung von Drittstaatsangehörigen in der Beschäftigung im Großen und Ganzen auf einzelne ausgewählte Fälle begrenzt, sodass noch keine Grundsatzdiskussion über die Auswirkung rechtlicher Unsicherheiten auf bedrohte Gruppen in Gang gebracht wurde.

5.1.3. Die Situation von Arbeitsmigranten ohne Ausweispapiere

Allgemein ist festzustellen, dass die irreguläre Migration im Rahmen der einzelstaatlichen Regelung der Migration betrachtet werden muss. Irreguläre Migration kann es nur dann geben, wenn es ausdrückliche Vorschriften zur legalen Einreise und zum legalen Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger gibt.³³⁸ Damit ist irreguläre Migration keine objektive „Gegebenheit“, sondern ändert sich mit dem spezifischen Kontext, der sich im Laufe der Zeit wandeln kann. Erst im Zusammenhang mit dem in den 1970er-Jahren verfügbaren „Anwerbestopp“ begannen sich Politiker über das Thema irreguläre Migration zu sorgen. Und erst seit den 1990er-Jahren steht die irreguläre Migration im Mittelpunkt der Migrationspolitik, was vorwiegend auf das Zusammenwirken mehrerer Faktoren zurückgeht: die geopolitischen Veränderungen nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Staatsformen in Osteuropa, den starken Anstieg der Zuwanderung in die Europäische Union in den späten 1980er Jahren und die Zunahme der Migration durch Asylsuchende und Bürgerkriegsflüchtlinge.

331 S. Schumacher, J. Peyrl (2006) *Fremdenrecht. Asyl, Ausländerbeschäftigung, Einbürgerung, Einwanderung, Verwaltungsverfahren*, ÖGB Verlag, Wien.

332 FRA: *Annual Report 2005*, S. 24.

333 FRA: *Annual Report 2005*, S. 35.

334 Richtlinie 2004/81/EG(1) des Rates vom 29. April 2004 über Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel und Richtlinie 2003/9/EG vom 27. Januar 2003 über die Aufnahme von Asylbewerbern, in der festgelegt ist, dass Asylbewerbern nach einem Aufenthalt von sechs Monaten der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden muss.

335 European Migration Network (2006): *Synthesis Report for Small Scale Study I, „Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States“*.

336 KOM(2007) 298 endg. Beschluss des Rates, im Juni 2008 noch in Vorbereitung.

337 Obwohl die Verwaltungspraxis generell die durch die nationalen Rechtsvorschriften bedingten rechtlichen Hindernisse noch verstärken kann, gibt es nur wenige Informationen über ihre Auswirkungen auf die Anwendung des Gemeinschaftsrechts. FRA, *Annual Report 2006*, S. 50.

338 Ch. Joppke (1998): „Immigration challenges the nation state“, in: Ch. Joppke (Hrsg.) *Challenge to the nation-state*. Oxford: Oxford University Press, S. 5 -46; siehe auch Website des Projekts „Undocumented Migration: Counting the Uncountable Data and Trends Across Europe“, abrufbar unter: www.eliamep.gr/en/ clandestino/ (25.11.2008).

Der „Kampf“ gegen die irreguläre Migration bildet eine Priorität der Europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik, seit die Migrationspolitik im Zuge des Vertrags von Amsterdam 1997 vergemeinschaftet wurde und der Europäische Rat auf dem Gipfel von Tampere im Dezember 1999 den ersten Fünfjahresplan zur Migrations- und Asylpolitik bekanntgab. Zwar wurden die die irreguläre Migration und mögliche politische Gegenmaßnahmen im Laufe der Zeit unterschiedlich bewertet,³³⁹ doch im Großen und Ganzen ging es stets um Prävention und Kontrolle. Zugleich bringt die irreguläre Migration eine Reihe von humanitären Problemen mit sich, die von den politischen Entscheidungsträgern bislang weit weniger beachtet wurden. Beispiele hierfür sind die prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen von Migrantinnen ohne Ausweispapiere; dieses Problem muss von der Frage der Durchsetzung der Rechtsvorschriften getrennt werden. Eine der großen Herausforderungen für die Europäische Union besteht darin, diese beiden Probleme gleichermaßen zu lösen.

In der öffentlichen Wahrnehmung wird die irreguläre Migration oftmals in erster Linie mit irregulären Grenzübertritten, d. h. mit der irregulären Einreise und dem anschließenden irregulären Aufenthalt in Zusammenhang gebracht. In der Praxis stellen sich die Wege in die Irregularität komplexer dar. Der Verbleib im Land nach Ablauf eines Visums oder einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung spielt in den meisten Ländern als Weg in die Irregularität eine größere Rolle als die irreguläre Einreise. Der Entzug oder die Nichtverlängerung eines legalen Rechtsstatus – beispielsweise, weil die Aufenthaltsbestimmungen nicht mehr eingehalten werden – ist ein weiterer verbreiteter Grund, aus dem Migrantinnen oftmals in die Irregularität abrutschen, wenn auch eine Reihe von Ländern gezielte humanitäre Regelungen vorsehen, um dies zu verhindern. Die Weigerung einzelner Migrantinnen, nach einem abschlägigen Asylbescheid zurückzukehren, und die Unmöglichkeit einer erzwungenen Rückführung aus praktischen, technischen oder rechtlichen Gründen stellen insbesondere in Nord- und Westeuropa einen weiteren bedeutenden Weg in die Irregularität dar.³⁴⁰

Obwohl Personen ohne Papiere eine besonders stark von Ausbeutung am Arbeitsplatz bedrohte Gruppe bilden, sind die Mitgliedstaaten in den letzten Jahren in dieser Frage weitgehend „untätig“ geblieben.³⁴¹ Migrantinnen ohne Papiere sind in besonders hohem Maße von prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen bedroht, da sie keine rechtliche Grundlage für die Geltendmachung ihrer Ansprüche haben.

Obwohl sich die irreguläre Migration naturgemäß einer umfassenden Beobachtung entzieht, beschäftigt sich eine wachsende Anzahl Forschungsarbeiten unter quantitativen und qualitativen Aspekten mit diesem Phänomen. Vor kurzem erschien eine quantitative Studie über irreguläre Migration in

der EU, die einige Rückschlüsse auf deren Umfang zulässt. Die Studie lässt darauf schließen, dass die Zahl der irregulären Einwanderer³⁴² in die EU-27 erheblich geringer ist, als bisher angenommen, und sich 2008 vermutlich auf 1,9 bis 3,8 Millionen Menschen belief. Zugleich geht aus der Studie hervor, dass die Zahl der irregulären Einwanderer seit 2002 erheblich zurückgegangen ist: von 3,1 bis 5,3 Millionen im Jahr 2002 auf 1,8 bis 3,3 Millionen in die EU-15; die Hauptursachen für diesen Rückgang sind umfassende Legalisierungen (in den Jahren 2002 bis 2008 erhielten etwa 1,8 Millionen Personen einen legalen Rechtsstatus), die ausgleichende Wirkung der Erweiterung und vermutlich auch eine sinkende Anzahl von Neuankömmlingen in der EU.

Eine Reihe von Studien hat überdies ergeben, dass Migrantinnen ohne Ausweispapiere insbesondere in den Volkswirtschaften der südeuropäischen Länder mit ihrem relativ umfangreichen informellen Sektor einen großen Anteil an der Erwerbsbevölkerung der Migrantinnen stellen.³⁴³ Doch auch in anderen EU-Mitgliedstaaten machen Migrantinnen ohne Ausweispapiere in bestimmten Sektoren einen erheblichen Anteil der Arbeitnehmer aus, wobei sich dies von einem Mitgliedstaat zum anderen stark unterscheidet. Arbeitnehmer ohne Papiere sind noch häufiger als Drittstaatsangehörige mit Ausweispapieren in Bereichen zu finden, die in einem hohen Maß von Wettbewerb, Flexibilität, Saisonabhängigkeit und geringer Rentabilität geprägt sind (wie z. B. Baugewerbe, Landwirtschaft und Gartenbau, haushaltsnahe Dienstleistungen, Catering und Beherbergungsdienste).³⁴⁴ Diese Sektoren beschäftigen generell viele ausländische Arbeitnehmer und haben einen hohen Anteil an der illegalen Beschäftigung. Personen ohne Ausweispapiere werden in der Regel an den unrentabelsten, am schlechtesten bezahlten, schwierigsten und gefährlichsten Arbeitsplätzen eingesetzt. Nicht gezahlte Löhne, Missachtung von Arbeitnehmerrechten und andere Formen der Ausbeutung betreffen die illegalen Arbeitnehmer in einem viel höheren Maße als Personen in gesicherter rechtlicher Stellung. Des Weiteren sind sie viel abhängiger von ihren Arbeitgebern, die ihre fehlende Rechtsstellung ausnutzen und sie zwingen können, ansonsten nicht akzeptable Arbeitsbedingungen hinzunehmen. In dieser Hinsicht gibt auch die Situation der Minderheiten in manchen Mitgliedstaaten Anlass zu besonderer Sorge.³⁴⁵ In Berichten aus Rumänien und Slowenien wurde darauf hingewiesen, dass insbesondere Roma unter Umständen keine Ausweispapiere haben. Infolgedessen haben sie und ihre

339 M. Baldwin-Edwards, A. Kraler (2008) REGINE. *Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third country-nationals in the Member States of the EU*, JLS/B4/3/05, ICMPD, Wien, Kapitel 3.

340 Siehe F. Düvell (2009): *Pathways into Irregularity: The Social Construction of Irregular Migration*. Comparative Policy Briefs Clandestino Project. Die Typologie der Wege in die Irregularität ist folgender Arbeit entnommen: A. Kraler und D. Reichel (2010): *Irregular Migration Flows – Ever Increasing Numbers?* Sonderausgabe, International Migration (erscheint in Kürze).

341 FRA, *Annual Report 2005*, S. 99.

342 Die Studie definiert irreguläre Einwanderer, als Einwohner ohne legalen Aufenthaltsstatus in ihrem Wohnland und als Personen, deren Anwesenheit – sofern sie entdeckt wird – aufgrund ihres Status durch einen Ausreisebefehl und/oder eine Ausweisungsverfügung beendet werden kann. Siehe D. Vogel (2009): *Size and Development of Irregular Migration in the EU*. Comparative Policy Briefs Clandestino Project.

343 Siehe zum Beispiel: EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*, S. 53.

344 Europäische Kommission (2007): *Commission Staff Working Document accompanying document to the proposal for a Directive providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals – Impact assessment* (Arbeitsdokument der Kommission zum Vorschlag für eine Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen – nur in englischer Sprache), S. 7.

345 M. Jandl, Ch. Hollomey, S. Gendera, A. Stepien, V. Bilger (2008): *Migration and Irregular Work in Austria. A case study of the structure and dynamics of irregular foreign employment in Europe at the beginning of the 21st century*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Familien keinen Zugang zu Beschäftigung bzw. zu Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen.³⁴⁶

Aufgrund einer Reihe von Faktoren (die zunehmende Erwerbsbeteiligung einheimischer Frauen, die Veränderung der Familienstrukturen und des familiären Zusammenhalts in der Gesellschaft insgesamt, die Alterung der europäischen Bevölkerung und die dadurch bedingte Zunahme der Nachfrage nach Pflegedienstleistungen) zieht der Sektor haushaltsnaher Dienstleistungen³⁴⁷ immer mehr Migranten an, die oftmals keine Papiere haben und in ihrer überwiegenden Mehrheit Frauen sind. Haushaltshilfen zählen sogar zu den Hauptkategorien irregulärer Migranten, die im Laufe der 1990er- und 2000er-Jahre von diversen Legalisierungsprogrammen der südeuropäischen Länder erfasst wurden. Gleichzeitig scheinen sie eine der beiden Gruppen zu sein, die am stärksten vom Rückfall in die Irregularität bedroht ist, was den prekären Charakter der Beschäftigungsverhältnisse in diesem Sektor unterstreicht (siehe auch Abschnitt 6.2.1.3 im nächsten Kapitel).³⁴⁸

Frauen laufen auch eher Gefahr, Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel zu werden. Einem ILO-Forschungsprojekt in Deutschland zufolge waren die Opfer von 42 Fällen erwiesener Zwangsarbeit mehrheitlich Frauen, die im Sexgeschäft arbeiteten; die betroffenen Männer waren vorwiegend in der Landwirtschaft und im Baugewerbe tätig.³⁴⁹ Rohe Gewalt wurde nur in einigen wenigen Fällen (sexueller Ausbeutung) angewandt, häufiger waren Fälle von Nötigung, z. B. die Drohung des Arbeitgebers, Meldung an die Behörden zu erstatten, den Ausweis einzubehalten, den Lohn vorzuenthalten usw. Vor allem Frauen, die zur Arbeit im Sexgeschäft gezwungen wurden, gaben an, dass sie körperlicher Gewalt ausgesetzt waren.³⁵⁰ Somit leistet der irreguläre Status von Migranten Nötigungen von Arbeitsmigranten Vorschub.³⁵¹

Gestützt auf die Analyse, dass die irreguläre Beschäftigung einen der Hauptanreize für die irreguläre Einwanderung darstellt³⁵² verabschiedete die Kommission 2007 einen Vorschlag zur Harmonisierung der Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthaltstitel beschäftigen.³⁵³ Zwar stieß die Richtlinie für Sanktionen gegen

Arbeitgeber bei Organisationen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und anderen auf eine Reihe von Vorbehalten, doch mit der Verlagerung der Strafandrohung von den Migranten ohne Papiere auf die sie beschäftigenden Arbeitgeber änderte die Politik ihren Schwerpunkt. Darüber hinaus stellt sie ein wichtiges Signal an die Öffentlichkeit dar, die in vielen Mitgliedstaaten ausschließlich die Migranten dafür verantwortlich macht, dass sie keine Papiere haben und einer irregulären Beschäftigung nachgehen.³⁵⁴ Ungeachtet dieser Änderung der politischen Stoßrichtung genießt das Vorgehen gegen die Gefährdung und Ausbeutung von Migranten ohne Papiere im Rahmen der EU-Politik zur irregulären Migration nach wie vor keine hohe Priorität.

Mit ihrem Versuch, den Zugang zur legalen Migration zu erleichtern und parallel dazu die Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration zu verschärfen, erkennt die Europäische Union mittlerweile jedoch an, dass legale und irreguläre Migration eng zusammenhängen. Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtssicherheit für Drittstaatsangehörige könnten sich in beiderlei Hinsicht positiv auswirken. Wie im vorherigen Abschnitt erwähnt, zielen die europäischen Debatten und gesetzgeberischen Maßnahmen in diesem Bereich bislang jedoch hauptsächlich auf langfristig aufenthaltsberechtigte Personen oder auf Personen ab, die in anderen Ländern Schutz suchen. Die Situation der Mehrheit der am stärksten vom Verlust ihrer Rechtsstellung bedrohten Personen, die schon viele Jahre – wenn auch ohne Ausweispapiere – auf europäischem Hoheitsgebiet leben, ist also noch nicht umfassend angegangen worden. Obwohl sich zunehmend die Erkenntnis durchsetzt, dass die irreguläre Migration nicht eindeutig von der legalen oder der asylbezogenen Migration abgegrenzt werden kann, wird sie immer noch vorwiegend als eigenständiges Phänomen behandelt und nicht berücksichtigt, wenn es um Themen wie sozialer Zusammenhalt, Eingliederung und Diskriminierung geht.³⁵⁵

346 FRA, *Annual Report 2008*, S. 12.

347 An dieser Stelle breit definiert als Haushalts- und Pflegeleistungen.

348 A. Kraler (2010): *Regularisation of Irregular Immigrants – An Instrument to Address Vulnerability, Social Exclusion and Exploitation of Irregular Migrants in Employment?* FRA Discussion Paper:

349 N. Cyrus (2005): *Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Schwarzarbeit*, ILO, Genf.

350 Deutschland, Bundeskriminalamt (2003): *Lagebild Menschenhandel 2003*.

351 Internationales Arbeitsamt (2005): *A Global Alliance Against Forced Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and rights at Work*, ILO, Genf, S. 48-50.

352 Europäische Kommission (2000): *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft*, (KOM(2000) 757 endgültig), S. 12

353 Bereits 2007 sahen alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Bußgelder gegen Arbeitgeber vor, die illegale Drittstaatsangehörige beschäftigen, wenn auch in sehr unterschiedlicher Höhe (siehe: Europäische Kommission (2007): *Commission Staff Working Document accompanying document to the proposal for a Directive providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals – Impact assessment*, S. 76-85).

354 Siehe beispielsweise FRA, *Annual Report 2006*, S. 51

355 FRA: *Trends and developments 1997-2005*, Wien, FRA 2007, S. 14.

6. Die Beschäftigungssituation von Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten

Das Prinzip der Gleichbehandlung von Frauen und Männern wurde bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Union verankert. Dennoch werden die Frauen auf dem Arbeitsmarkt immer noch deutlich benachteiligt und marginalisiert: Die Beschäftigungsquote der Frauen liegt immer noch unter den in den Beschäftigungszielen der Lissabon-Strategie angestrebten 60 Prozent und 2005 war der durchschnittliche Stundenlohn der Frauen in der Europäischen Union um 15 Prozent niedriger als der der Männer.³⁵⁶ Diese Ungleichbehandlung ist nur zum Teil auf objektive Gründe, wie zum Beispiel unterschiedliche Bildung oder Berufserfahrung zurückzuführen. Wenn Frauen vermehrt in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten zu finden sind, so liegt das in erster Linie daran, dass sie stärker in Berufen und Sektoren vertreten sind, die traditionell überwiegend von Frauen ausgeübt wurden und die auch heute noch geringer geschätzt werden. Auch die Konzentration von Frauen in niedrigeren Positionen und der höhere Anteil der Teilzeit arbeitenden Frauen an der Gesamtbeschäftigung (32,6 Prozent der Frauen gegenüber 7,4 Prozent der Männer gehen in der EU einer Teilzeitbeschäftigung nach) deuten auf strukturelle Ungleichheiten hin.³⁵⁷

Die Europäische Union nahm sich dieses „komplexen und dauerhaften Phänomens“³⁵⁸ im Fahrplan für die Gleichstellung von Männern und Frauen 2006-2010 erneut an.³⁵⁹ Auf der Grundlage dieses Fahrplans wurde 2007 der Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter angenommen.³⁶⁰ Der Pakt legt sechs Schwerpunktbereiche (gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit, Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, ausgewogene Repräsentanz in Entscheidungsprozessen, Beseitigung aller Formen geschlechterbezogener Gewalt, Beseitigung von Geschlechterstereotypen, Förderung der Gleichstellung in Außen- und Entwicklungspolitik)³⁶¹ fest, die als besonders wichtig für die Erreichung der Gleichstellung der Geschlechter gelten und von denen die meisten auch für den Bereich der Beschäftigung von Bedeutung sind.

Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten können noch stärker als Frauen aus der Mehrheitsbevölkerung oder Migranten bzw. Männer aus Minderheiten von Diskriminierung

in der Beschäftigung bedroht sein. Sie werden nicht nur aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert, sondern können auch Opfer von Mehrfachdiskriminierung aus verschiedenen Gründen wie zum Beispiel des Geschlechts *und* des ethnischen oder nationalen Hintergrunds, der Rechtsstellung, der Hautfarbe, der Religion usw. werden. Daher können sich ihre Erfahrungen mit Diskriminierung qualitativ von denen der Migranten und Männer aus Minderheiten unterscheiden. Dementsprechend wird im Fahrplan die Notwendigkeit anerkannt, die Gleichstellung von Frauen und Männern auch in der Migrations- und Integrationspolitik zu fördern, „um die Rechte der Frauen und ihre Teilhabe an der Gesellschaft zu gewährleisten, ihr Beschäftigungspotential voll auszuschöpfen und ihren Zugang zu Bildung und lebenslangem Lernen zu verbessern.“³⁶² Im Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter hingegen wurde die besondere Situation von Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten nicht mehr aufgegriffen. Außerdem wurde das europäische Antidiskriminierungsrecht, das heute den Ansatz verfolgt, einzelne Diskriminierungsgründe separat zu behandeln, kritisiert, weil es keine geeignete Handhabe biete, gegen Mehrfachdiskriminierung und sich überlappende Formen der Diskriminierung, denen Migrantinnen und Frauen aus ethnischen Minderheiten ausgesetzt sein können, vorzugehen. Aus diesem Grund werden Migrantinnen und Frauen aus ethnischen Minderheiten nicht nur in der Beschäftigung, sondern auch in politischen Diskursen und Vorschriften über die Gleichstellung von Frauen und Männern, Migration und Integration, und Nichtdiskriminierung marginalisiert.

6.1. Die Begriffe der Mehrfachdiskriminierung und der intersektionellen Diskriminierung

In den letzten Jahren wurden die Antidiskriminierungsvorschriften der EU erweitert und decken nun ein ziemlich breites Spektrum von Diskriminierungsgründen ab. Beschwerdeführer werden aber immer noch als eindimensionale Rechtssubjekte wahrgenommen, die nur einer Identitätsgruppe angehören und daher hauptsächlich ein Diskriminierungsmerkmal aufweisen.³⁶³ So ist es weit verbreitet, Frauen oder Migrantengruppen und ethnische Minderheiten als homogene Gruppen anzusehen, deren Mitglieder im Grunde genommen ähnliche Diskriminierungserfahrungen machen. Dadurch ist es in der gängigen Rechtspraxis so gut wie unmöglich, Beschwerden wegen Mehrfachdiskriminierung vor Gericht zu bringen (siehe auch Kapitel 3). Auch in der politischen Praxis konzentriert man sich auf kollektive Zielgruppen, ohne den Unterschieden

356 Europäische Kommission (2007): *Mitteilung der Kommission Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles* (KOM(2007) 424 endgültig (18.7.2007)), S. 1f.

357 Europäische Kommission (2006): *Mitteilung Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010* (KOM(2006) 92 endgültig (1.3.2006)), S. 5.

358 Europäische Kommission (2007): *Mitteilung der Kommission Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles* (KOM(2007) 424 endgültig, (18.7.2007)), S. 3.

359 Europäische Kommission (2006): *Mitteilung Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010* (KOM(2006) 92 endgültig (1.3.2006)).

360 Rat der Europäischen Union (2006): *Europäischer Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter, Anlage II, in: Schlussfolgerungen des Vorsitzes – 23./24. März 2006, Brüssel, Europäischer Rat, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/89013.pdf.*

361 European Commission (2006) *Communication 'A roadmap for equality between women and men 2006-2010'* (COM(2006)92 final (1.3.2006)), p. 4

362 Europäische Kommission (2006): *Mitteilung Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010* (KOM(2006) 92 endgültig (1.3.2006)), S. 4.

363 Europäische Kommission (2007) *Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung – Praktiken, Politikstrategien und Rechtsvorschriften*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

innerhalb der Gruppen Rechnung zu tragen, wodurch häufig die spezifischen Probleme derer übersehen werden, die sich in einer Situation befinden, in der zwei oder mehrere Unterscheidungsmerkmale sich überschneiden.

In den frühen 1990er-Jahren kritisierte Kimberlé Crenshaw als eine der Ersten den eindimensionalen Ansatz, an dem das Antidiskriminierungsrecht ausgerichtet ist.³⁶⁴ Unter Hinweis auf die mehrdimensionale Identität jedes Einzelnen erklärte sie, dass eine Person gleichzeitig aus mehr als einem Grund diskriminiert werden kann. Zudem können sich diese Gründe gegenseitig bedingen, sodass sie sich nicht mehr voneinander abgrenzen lassen. Crenshaw führte den Begriff der Mehrfachdiskriminierung ein, der sich auf die Situationen bezieht, in denen zwei oder mehr Diskriminierungsgründe aufsummieren – je mehr eine Person von der Norm abweicht, desto geringer sind z. B. ihre Chancen, eine Stelle zu bekommen.³⁶⁵ So kann eine Migrantin oder eine Frau aus einer ethnischen Minderheit im Vergleich zu ihren Mitbewerbern aufgrund dessen, dass sie eine Frau ist und aufgrund ihres ethnischen Hintergrundes doppelt benachteiligt sein. Die unterschiedlichen Diskriminierungsgründe kumulieren in der Realität, können aber immer noch getrennt behandelt werden. In anderen Fällen können die verschiedenen Diskriminierungsgründe so interagieren, dass eine einzigartige Situation entsteht, die sich von allen anderen Diskriminierungssituationen, bei denen einzelne Gründe zum Tragen kommen, unterscheidet. Crenshaw bezeichnete solche Fälle als „intersektionelle“ Diskriminierung. Überschneiden sich mehrere Diskriminierungsgründe, so können Migrantinnen und Frauen aus ethnischen Minderheiten „qualitativ anderen Erfahrungen“³⁶⁶ ausgesetzt sein als Frauen aus der Mehrheitsbevölkerung, Migranten oder Männer aus ethnischen Minderheiten. Mehrfachdiskriminierung oder intersektionelle Diskriminierung kann im Grunde genommen jeden treffen. Migrantinnen und Frauen aus ethnischen Minderheiten sind jedoch besonders gefährdet, da sie zwei Gründe beständiger Diskriminierung verkörpern, das Geschlecht und die ethnische Herkunft. Aber auch Männer können Opfer von Mehrfachdiskriminierungen aufgrund dieser beiden Merkmale werden. So erfahren vor dem Hintergrund der aktuellen Lage zahlreiche junge muslimische Männer Diskriminierung, weil sie wegen ihrer traditionellen religiösen Kleidung und ihres Bartes einer Verbindung zum Radikalismus verdächtigt werden – ein Verdacht, dem muslimische Frauen oder Personen mit einem anderen religiösen und ethnischen Hintergrund nicht in gleichem Maße ausgesetzt sind.³⁶⁷ Die der mehrfachen und intersektionellen Diskriminierung eigenen Mechanismen sind facettenreich und müssen von Fall zu Fall beleuchtet werden.

364 K. Crenshaw (1993): Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, in: D.K. Weisenberg (Hrsg.) *Feminist Legal Theory: Foundations*, Temple, Philadelphia.

365 G. Moon (2008): *Multiple discrimination: the need for justice for the whole person*.

366 S. Hannett (2003): *Equality at the Intersections: The Legislative and Judicial Failure to Tackle Multiple Discrimination*, in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Band 23, Nr. 1, S. 68f.

367 Ein Beispiel ist angeführt in Europäische Kommission (2007) *Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung – Praktiken, Politikstrategien und Rechtsvorschriften*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, S. 21

6.2. Komplexe Diskriminierungserfahrungen von Migrantinnen und von Frauen aus Minderheiten

Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten befinden sich an den Schnittstellen, an denen sich Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts und Ungleichbehandlungen von einheimischer Bevölkerung und zugewanderter/ethnischer Minderheitenbevölkerung überlappen. Frauen sind in Bezug auf die Erwerbsbeteiligung, das Einkommen und die bekleidete Position allgemein benachteiligt. Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten werden durch diese strukturellen Ungleichheiten aber noch stärker beeinträchtigt. Innerhalb der Gemeinschaft der Migranten und ethnischen Minderheit, der sie zugeordnet werden, stehen die Frauen im Vergleich zu den Männern noch einmal deutlich schlechter da. Daten über Einkommensunterschiede aus Österreich und dem Vereinigten Königreich bestätigen, dass das Lohngefälle zwischen den weiblichen und den männlichen Einwanderern höher ist als das zwischen der einheimischen und der eingewanderten Bevölkerung.³⁶⁸ Eine auf der Grundlage von AKE-Daten erstellte Studie der RAND Corporation mit dem Titel „*Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects*“ (Migrantinnen in der europäischen Erwerbsbevölkerung. Derzeitige Situation und Zukunftsperspektiven) (2008)³⁶⁹ belegt, dass Migrantinnen aus Drittländern hinsichtlich ihrer Teilhabe am Arbeitsmarkt besonders benachteiligt sind. Ihre Erwerbsbeteiligung, d. h. Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten, sind deutlich höher als die der Migrantinnen aus EU-Ländern, der einheimischen Frauen und der Männer aus Drittländern.³⁷⁰ Die Studie zeigt jedoch auch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten auf. So ist in den traditionellen Einwanderungsländern (AT, BE, FR, LU, NL, UK) die Erwerbsquote der Frauen aus Drittländern deutlich niedriger als die der einheimischen Frauen, während sie in den „neuen“ Aufnahmeländern (EL, ES, PT) gleich oder sogar höher ist. Die nordischen Länder (DK, SE) weisen trotz ihrer unterschiedlichen Migrationsgeschichte ähnliche Zahlen wie die traditionellen Aufnahmestaaten auf. Nur die neuen Mitgliedstaaten (CY, CZ, HU) lassen kein eindeutiges Bild erkennen.

Die Studie macht auf einen weiteren interessanten Aspekt aufmerksam, der bisher zu wenig beachtet wurde und die vorstehend genannten Daten möglicherweise relativiert. Betrachtet man das Phänomen der (als ungewollte Teilzeitbeschäftigung definierten) Unterbeschäftigung und die befristeten Arbeitsverhältnisse, so zeigt sich, dass bei Migrantinnen, die eine Arbeit haben, die Beschäftigung in der Regel prekär ist und sie sozial und wirtschaftlich gefährdet sind.³⁷¹ Das trifft insbesondere auf die „neuen“ Aufnahmeländer zu, in denen die Migrantinnen relativ gut in den Arbeitsmarkt

368 EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*, S. 41.

369 J. Rubin, M.S. Rendall, L. Rabinovich, F. Tsang, C. van Oranje-Nassau, B. Janta (2008): *Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects*, RAND Corporation, Cambridge.

370 Die meisten Arbeitsemigrantinnen kommen aus Drittstaaten, ausgenommen in Luxemburg und Belgien.

371 J. Rubin, M. S. Rendall, L. Rabinovich, F. Tsang, C. van Oranje-Nassau, B. Janta (2008): *Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects*, RAND Corporation, Cambridge, S. xxi.

integriert sind, häufig allerdings in befristeten oder unsicheren Beschäftigungsverhältnissen.

Im Allgemeinen weisen die Erwerbsquoten der ausländischen und der einheimischen Frauen in den ersten 5 bis 10 Jahren ihres Aufenthalts besonders große Unterschiede auf, die dann aber geringer werden oder sogar ganz verschwinden.³⁷² Selbst hochqualifizierte Frauen aus Drittländern sind auf den europäischen Arbeitsmärkten stark benachteiligt. Obwohl sich die Arbeitsmarktintegration mit steigender Qualifikation verbessert, sind die Erwerbsquoten und die Arbeitslosenquoten von hochqualifizierten, im Ausland geborenen Frauen deutlich schlechter als die der einheimischen Frauen oder der Migrantinnen aus anderen EU- Mitgliedstaaten. Zudem sind im Ausland geborene Frauen doppelt so häufig wie die letztgenannten Gruppen von Dequalifikation betroffen.³⁷³

Aufgrund der rechtlichen Hindernisse, aber auch infolge der strukturellen Diskriminierung, sind die europäischen Arbeitsmärkte stark nach ethnischer Herkunft und Geschlecht aufgeteilt. Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten besetzen weitgehend die Stellen mit der geringsten Wertschätzung, der schlechtesten Bezahlung und der geringsten Sicherheit in Sektoren, die generell überwiegend von ausländischen Arbeitnehmern dominiert werden, wie zum Beispiel in der Landwirtschaft, dem Fremdenverkehr und dem Catering, aber auch im Bereich der Pflege und im Reinigungssektor.³⁷⁴ Charakteristisch für diese Sektoren sind hohe Flexibilität, Saisonabhängigkeit, schlechte Arbeitsbedingungen, niedrige Bezahlung und überwiegend ungelernete Tätigkeiten. Zudem haben diese Sektoren einen großen Anteil an den illegalen Beschäftigungen, insbesondere im häuslichen Bereich, der Migrantinnen die meisten Beschäftigungsmöglichkeiten bietet.

6.2.1. Unterschiede „innerhalb“ – Stratifizierung bei Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten

Neben diesen Hauptunterscheidungsmerkmalen – Geschlecht und nationale oder ethnische Herkunft – erfolgt eine weitere Schichtung der Gruppen der Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten anhand anderer Faktoren wie zum Beispiel Rechtsstellung, Qualifikation, Hautfarbe, religiöse Kleidung usw. Alle diese Merkmale beeinflussen sich gegenseitig und können die Lage der Frauen, die unterschiedliche individuelle Eigenschaften verkörpern und unterschiedlichen sozialen Schichten angehören, maßgeblich verändern. Eine spanische Studie zeigte, dass Migrantinnen häufiger als Migranten Stellen akzeptieren mussten, die unter ihrer Qualifikation lagen, und dass sie meistens im häuslichen Bereich Arbeit fanden. Bestimmte Gruppen, wie zum Beispiel Roma-Frauen, Marokkanerinnen und Afrikanerinnen aus Gebieten südlich der Sahara sind erwiesenermaßen durch solche Stratifizierungen

besonders gefährdet.³⁷⁵ Eine andere spanische Studie ergab, dass der Anteil der Frauen aus lateinamerikanischen, afrikanischen und asiatischen Ländern, die als Haushaltshilfen beschäftigt waren, signifikant größer war als der Anteil der Migrantinnen aus den EWR-Staaten (26 Prozent gegenüber 0,06 Prozent).³⁷⁶ Eine Studie aus Portugal über die drei größten Einwanderergruppen (Einwanderer aus den portugiesisch sprechenden Ländern Afrikas,³⁷⁷ aus Brasilien und Osteuropa) hat ergeben, dass die Frauenarbeitslosenquote dieser drei Gruppen zusammen höher als die der einheimischen Frauen war. Innerhalb dieser untersuchten Gruppen wiesen die Frauen aus den portugiesisch sprechenden afrikanischen Ländern die höchste Arbeitslosenquote auf, gefolgt von Brasilien und erst dann von den Frauen aus osteuropäischen Ländern.³⁷⁸

6.2.1.1. Intersektionelle Diskriminierung und die Kopftuchfrage

Ein Beispiel dafür, wie schwierig es ist, bestimmte Formen der Diskriminierung auf einen einzigen Grund zurückzuführen, sind die Diskriminierungen von Muslima, die ein Kopftuch tragen. Das Kopftuch ist in ganz Europa ein sehr umstrittenes Symbol, hingegen findet das Thema der Diskriminierung von Frauen, die ein Kopftuch tragen, wenig Beachtung. Beschwerden über diese Art der Diskriminierung sind besonders schwer nachzuweisen, da der Grund oder die Gründe für die Diskriminierung sich nicht leicht feststellen lassen, da sowohl das Geschlecht als auch die Religion oder die ethnische Herkunft oder aber auch eine Kombination dieser Merkmale für die Diskriminierung eine Rolle gespielt haben können. Darüber hinaus kommt auch eine gewisse „Diskriminierung durch das Gesetz“ (selektive Verbote, ein islamisches Kopftuch zu tragen) zum Tragen, die abgesehen von den Auswirkungen auf die unmittelbar Betroffenen auch die öffentliche Wahrnehmung der Kopftuchfrage beeinflussen und die „Akzeptanz“ einer solchen Diskriminierung der Frauen erhöhen kann.

Die Ergebnisse eines von der EU geförderten Forschungsprojekts zur Politik und den Diskursen mit Bezug auf das islamische Kopftuch³⁷⁹ zeigen, dass die diesbezüglichen Gesetze und Vorschriften in den europäischen Staaten eine große Bandbreite aufweisen. Während Länder wie Dänemark, Griechenland, Österreich und das Vereinigte Königreich diesbezüglich keine ausdrücklichen Rechtsvorschriften erlassen haben, ist in Frankreich und in einigen deutschen Bundesländern Lehrern und anderen Beamten das Tragen des muslimischen Kopftuchs im Dienst untersagt. In den Niederlanden gibt es für das Polizeiwesen, das Justizwesen, die Ministerien, usw. besondere Kleiderordnungen.³⁸⁰ In Schweden dagegen dürfen Mitglieder der Polizeikräfte einen Turban, ein Kopftuch oder eine jüdische Kippah tragen, um Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

375 FRA: *Annual Report 2003-2004*, S. 75.

376 Pajares, Miguel (2004): *Inserción laboral de la población inmigrada en Catalunya*. Informe 2004, Barcelona: CCOO-CERES.

377 Angola, Kap Verde, Guinea-Bissau, Äquatorialguinea, Mozambique und São Tomé und Príncipe, portugiesische Abkürzung: PALOP.

378 J. Peixoto et al. (2005) *O tráfico de Migrantes: perspectivas sociológicas, jurídicas e políticas*, Observatório da Imigração, Lisboa.

379 www.veil-project.eu/ In einigen englischsprachigen Ländern wird das Kopftuch als „veil“ bezeichnet, obwohl dieses Wort eigentlich „Schleier“ bedeutet.

380 S. Berghahn (2008): *Judicial expertise on current regulations as well as on explanations for varieties in regulations and in the framing of European headscarf debates*, S. 13-14, abrufbar unter: www.veil-project.eu/.

372 J. Rubin, M.S. Rendall, L. Rabinovich, F. Tsang, C. van Oranje-Nassau, B. Janta (2008): *Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects*, RAND Corporation, Cambridge, S. xv-xvii.

373 J. Rubin, M.S. Rendall, L. Rabinovich, F. Tsang, C. van Oranje-Nassau, B. Janta (2008): *Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects*, RAND Corporation, Cambridge, S. xxiii.

374 EUMC (2003): *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*, S. 33.

oder der Religion zu vermeiden, und auch im Vereinigten Königreich ist man bei der Polizei in diesem Punkt flexibel.³⁸¹

Nationale Kopftuchverbote wurden als mittelbare Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts und der Religion kritisiert, da sie mehr die Frauen betreffen als die Männer und mehr die Muslime als die Christen. Das Kopftuchverbot in manchen deutschen Bundesländern kann sogar als unmittelbare religiöse Diskriminierung erachtet werden, da es eine Ausnahmeklausel für christlich-abendländische Symbole beinhaltet.³⁸²

Neben der rechtlichen Ebene gibt es Hinweise, dass Muslima, die ein Kopftuch tragen, als „sichtbare Minderheit“ unter Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts und der Religion leiden. In dem Bericht der Europäischen Kommission *Bekämpfung der Mehrfachdiskriminierung* wird der Fall einer Krankenschwester geschildert, die fortgesetzt Vorurteilen und Anfeindungen von Kollegen und Patienten ausgesetzt ist, weil sie ein Kopftuch trägt. Außerdem wird über einige Fälle berichtet, in denen Frauen mit Kopftuch bestimmte Arbeitsstellen verweigert wurden. Da dies ohne hinreichende Begründung geschah, sind diese Fälle als Diskriminierung anzusehen. Ein Beispiel hierfür ist der Ausschluss von Frauen, die ein Kopftuch tragen, von Beschäftigungen mit Kundenkontakt.³⁸³ Anhand eines Vorfalles in Österreich lässt sich ein eindeutiger Fall von intersektioneller Diskriminierung aufzeigen. Dort drohte der Arbeitgeber einer Reinigungsfirma einigen Arbeitnehmerinnen, ihnen die sozialen Leistungen zu streichen, falls sie ihre Kopftücher nicht ablegten.³⁸⁴

6.2.1.2. Die besondere Situation der Roma-Frauen

In einer im Jahr 2006 verabschiedeten Entschließung machte das Europäische Parlament auf die besondere Situation der Roma-Frauen in der EU aufmerksam und forderte die nationalen Regierungen und die EU-Institutionen zu konkretem Handeln auf, um diese Situation zu verbessern. Der Berichterstatter des Parlaments wies darauf hin, dass die Roma-Frauen immer noch zu der Gruppe gehören, die am meisten von Menschenrechtsverletzungen, Ausschluss von Gesundheitsdienstleistungen, Diskriminierung und Arbeitslosigkeit bedroht sind.³⁸⁵ Es gibt zahlreiche Belege dafür, dass Roma-Frauen die minderwertigsten Beschäftigungen und generell nur sehr wenige Stellen angeboten werden. Eine Erhebung aus Slowenien aus den Jahren 2005-2006 hat ergeben, dass 67 % der Roma-Bevölkerung insgesamt und 78 %

der Roma-Frauen noch nie eine Beschäftigung hatten.³⁸⁶ Oftmals liegen die Wurzeln dieser Muster der Ungleichbehandlung in rassistisch und sexistisch motivierten Vorurteilen. In der tschechischen Republik und in Lettland wurden Fälle vor Gericht gebracht, in denen Roma-Frauen Stellen als Verkäuferinnen nur aufgrund ihrer ethnischen Herkunft verweigert wurde.³⁸⁷ Berichte von zwei spanischen NRO zeigten, wie sich Vorurteile gegen Roma-Frauen und ihre sozioökonomische Ausgrenzung gegenseitig verstärken und letztendlich in einen Teufelskreis der Unsicherheit und Gefährdung führen. Die NRO SOS Racismo hat deutlich gemacht, dass die Beschäftigungschancen der Roma-Frauen aufgrund des weit verbreiteten Vorurteils, sie seien „faul und arbeitsunwillig“, eingeschränkt sind; genährt wird dieses Vorurteil durch den Umstand, dass Roma-Frauen fast ausschließlich auf dem informellen Arbeitsmarkt beschäftigt sind, insbesondere als Hausangestellte, und daher auf dem Arbeitsmarkt nicht in Erscheinung treten.³⁸⁸ Außerdem stellt der weitgehend illegale Charakter ihrer Beschäftigung ein Hindernis im Hinblick auf die Zuerkennung eines dauerhaften regulären Aufenthaltsstatus dar.³⁸⁹

6.2.1.3. Der Fall der Haushaltshilfen

Da Migrantinnen und weibliche Angehörige von Minderheiten nur beschränkt Zugang zum Arbeitsmarkt haben, mit negativen Stereotypen belegt werden und sich in einer unsicheren rechtlichen Lage befinden, stellt der häusliche Bereich oftmals die einzige Nische dar, in der sie eine Beschäftigung finden können. Aufgrund der Verfügbarkeit billiger Arbeitskräfte auf der Angebotsseite, die durch die Wanderarbeitnehmer sichergestellt wird, können immer mehr Privathaushalte Hauspersonal beschäftigen. Bridget Anderson versucht nachzuweisen, dass sowohl Nachfrage- als auch Angebotsfaktoren für diese Entwicklung verantwortlich sind. Aufgrund der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen wächst die Nachfrage nach bezahlter Hausarbeit. Aufgrund der Verfügbarkeit billiger Arbeitskräfte auf der Angebotsseite, die durch die Wanderarbeitnehmer sichergestellt wird, können immer mehr Privathaushalte Hauspersonal beschäftigen. Trotz des unverzichtbaren Beitrags der Wanderarbeitnehmer zum nationalen Gesundheitssystem wird ihre Arbeit nicht gleich bewertet und folglich ist auch die Bezahlung schlechter.³⁹⁰ Stellen im häuslichen Bereich werden nicht als produktive Arbeit anerkannt und zählen zu den am schlechtesten bezahlten Beschäftigungen mit den unsichersten, häufig irregulären Arbeitsbedingungen. 2005 berichtete die zyprische nationale Gleichbehandlungsstelle, dass Arbeitsmigrantinnen im häuslichen Bereich nur ein Fünftel von dem verdienten, was einheimische Haushaltshilfen verdienen, was als eindeutige

381 FRA: *Annual Report 2007*, S. 74.

382 S. Berghahn (2008): *Judicial expertise on current regulations as well as on explanations for varieties in regulations and in the framing of European headscarf debates*, S.13-14, abrufbar unter: <http://wwwveil-project.eu/>.

383 Europäische Kommission (2007) *Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung – Praktiken, Politikstrategien und Rechtsvorschriften*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, S. 42.

384 FRA: *Annual Report 2007*, S. 54.

385 Committee on Women's Rights and Gender Equality (2006): *Report on the situation of Roma women in the European Union (2005/2164(INI) (25.4.2006))*, abrufbar unter: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2006-0148+0+DOC+XML+V0//DE.

386 N. Babič Ivaniš, S. Urh, V. Klopčič, M. Adamič (2006): „Raziskava izobraževalnih in poklicnih interesov Romov“, in: N. Žagar, V. Klopčič (Hrsg.) *Poklicno informiranje in svetovanje za Rome – PISR, Črnomelj: Zavod za izobraževanje in kulturo*, S. 223-225.

387 FRA: *Annual Report 2007*, S. 48/52.

388 L. Azevedo, S. Duarte, A. Cruz (2005): *Inquérito às "Câmaras Municipais sobre mulheres imigrantes e pertencentes a minorias étnicas" Imigração e Etnicidade. Vivências e trajetórias de Mulheres em Portugal*, SOS Racismo, Lissabon, S. 11-28.

389 E. Sertório, F.S. Pereira (2004): *Mulheres Imigrantes*, Ela por Ela, Lissabon, S. 41.

390 B. Anderson (2001): *Reproductive Labour and Migration* (WPTC-02-01).

diskriminierende Behandlung verurteilt wurde.³⁹¹ In Italien von 2005 bis 2007 durchgeführte Untersuchungen ergaben, dass im Bereich Haushalt und Pflege, in dem fast ausschließlich Frauen arbeiten, die Löhne niedriger waren als in anderen Bereichen, in denen überwiegend Arbeitsmigranten beschäftigt sind.³⁹² Haushaltshilfen von den Philippinen und aus Peru zeigten im Vergleich zu allen anderen Hausangestellten die geringste vertikale Mobilität.³⁹³

Diese Unterbewertung der Hausarbeit spiegelt sich in staatlichen Beschäftigungsmodellen wider, wie zum Beispiel bei den Au-pair-Stellen. Die meist jungen und weiblichen Arbeitsmigranten gelten als „Gäste“, die ein „Taschengeld“ anstelle eines Gehalts beziehen.³⁹⁴ Standardverträge für Haushaltshilfen schließen häufig ausdrücklich die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmer aus, wie zum Beispiel das Recht auf Mitgliedschaft in der Gewerkschaft (EL, CY, UK) und setzen sehr niedrige Mindestlöhne fest.³⁹⁵ Die spanische Nationale Anlaufstelle kritisierte den Umstand, dass sowohl ausländische wie einheimische Haushaltshilfen keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und de facto auch keinen Anspruch auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall haben.³⁹⁶ Bridget Anderson bezeichnet diese Formen der entrechteten Beschäftigungsmodelle als „Notlösung“, mit dem die Staaten die steigende Nachfrage nach Haushaltshilfen befriedigen und gleichzeitig die Kosten gering halten.³⁹⁷

Trotz der generell großen Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen haben viele Staaten Einreisequoten für Haushaltshilfen oder gewähren ihnen überhaupt kein Arbeitsvisum.³⁹⁸ So ist es teilweise auf diese restriktiven Einwanderungspolitiken zurückzuführen, dass viele ausländische Haushaltshilfen keinen regulären Aufenthaltsstatus haben, was wiederum dazu führt, dass sie eine illegale Beschäftigung annehmen. Der hohe Anteil an illegaler Beschäftigung in Privathaushalten wird außerdem durch die unzureichenden Regelungen in diesem Sektor verstärkt.³⁹⁹ 2003 deckte eine ILO-Studie auf, dass von 65 untersuchten Ländern nur 19 spezifische Rechtsvorschriften zur Regelung der Arbeit in Privathaushalten verabschiedet hatten.⁴⁰⁰ Es gibt allgemein kaum Möglichkeiten und im Übrigen noch weniger den politischen Willen zu kontrollieren, inwieweit die Arbeitnehmerrechte, z. B. in Bezug auf die Arbeitszeit und die Bezahlung von Haushaltshilfen in

privaten Haushalten eingehalten werden.⁴⁰¹ Die unregelmäßigen und illegalen Arbeitsbedingungen der ausländischen Haushaltshilfen verschärfen ihren häufig bereits unsicheren oder illegalen Aufenthaltsstatus noch weiter. Werden Arbeitsstätten überprüft, so laufen die illegalen Arbeitnehmer Gefahr, ausgewiesen zu werden. Arbeitgeber riskieren häufig nur eine Geldstrafe, falls ihnen überhaupt Sanktionen drohen.⁴⁰² Diese rechtliche Unsicherheit verstärkt die Abhängigkeit der Arbeitnehmer vom Arbeitgeber. Die Tatsache, dass in vielen Ländern der Arbeitnehmer für das Beantragen eines Arbeitsvisums verantwortlich ist, trägt noch zusätzlich zu dieser Abhängigkeit bei.⁴⁰³ Eine 2005 von der Internationalen Arbeitsorganisation durchgeführte Studie ergab, dass Haushaltshilfen aufgrund der mangelnden rechtlichen Regelung unterliegenden Arbeitsverhältnisses und des sehr stark an den Arbeitgeber gebundenen Beschäftigungsverhältnisses besonders von Zwangsarbeit bedroht sind und unter Formen der Nötigung leiden, bei der sogar körperliche Gewalt eine Rolle spielen kann.⁴⁰⁴

Besonders hoch ist der Grad der Abhängigkeit bei einer vereinbarten „innerhäuslichen“ Unterbringung, bei der der Arbeitnehmer im Haushalt des Arbeitgebers wohnt und de facto 24 Stunden am Tag zur Verfügung steht. Nach den Angaben von Bridget Anderson sind solche Formen der Hausarbeit überwiegend in den südeuropäischen Ländern zu finden, die allgemein durch ihren hohen Anteil an informeller Arbeit und durch eine hohe Feminisierung dieses informellen Sektors gekennzeichnet sind. Da der Arbeitnehmer als „Teil der Familie“ definiert wird, verläuft die Grenze zwischen bezahlter Arbeit und unbezahlter Freizeit, formeller und informeller Arbeit bei solchen Vereinbarungen besonders fließend. Wie einige Forschungsprojekte über die Situation von ausländischen Haushaltshilfen in Österreich gezeigt haben, können lediglich Pendlerinnen, d. h. Frauen, deren Lebensmittelpunkt immer noch in ihrem Herkunftsland liegt, von solchen Abmachungen profitieren. Alle anderen würden die Vereinbarung einer so genannten außerhäuslichen Unterbringung bevorzugen, die eine größere persönliche Freiheit und Privatsphäre sowie eine bessere Kontrolle über ihre Arbeitszeiten und eine eindeutiger Definition ihrer beruflichen Pflichten ermöglichen würde. Zudem werden Vereinbarungen mit außerhäuslicher Unterbringung generell besser honoriert als die mit „innerhäuslicher Unterbringung“.⁴⁰⁵ Andererseits verlangt die Hausarbeit mit außerhäuslicher Unterkunft von den Arbeitnehmern eine größere Flexibilität, da sie unter Umständen mehrere Beschäftigungen gleichzeitig koordinieren müssen. Solche flexiblen und unsicheren Beschäftigungsvereinbarungen machen den Migrantinnen die Vereinbarkeit von Privat- und

391 Griechenland, Ombudswoman (2005): *Ombudswoman. Report* File No. A.K.I 2/2005, S. 4.

392 F. Di Maggio, A. Fucillitti (Hrsg.): (2006) „Immigrants' wages“, in: Caritas/Migrantes (2006) *Immigration. Statistical Dossier 2006*. XVI Report, Idos, Rom, S. 281.

393 Nationale Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Italien, *National data collection report Italy 2005*, S. 6.

394 B. Anderson (2001): *Reproductive Labour and Migration* (WPTC-02-01), S. 4.

395 FRA, *Annual Report 2006*, S. 51.

396 Ein Anspruch besteht erst ab dem 29. Krankheitstag (spanische Anlaufstelle des RAXEN-Netzwerks Spanien, *National data collection report Spain 2003*, S. 33).

397 B. Anderson (2001): *Reproductive Labour and Migration* (WPTC-02-01), S. 4.

398 B. Anderson (2001): *Reproductive Labour and Migration* (WPTC-02-01), S. 7.

399 Siehe zum Beispiel Irland, MRCI (2006): *MRCI Annual Report 2006*.

400 Internationales Arbeitsamt (2005): *A Global Alliance Against Forced Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and rights at Work*, ILO, Genf, S. 50.

401 M. Jandl, Ch. Hollomey, S. Gendera, A. Stepien, V. Bilger (2008): *Migration and Irregular Work in Austria. A case study of the structure and dynamics of irregular foreign employment in Europe at the beginning of the 21st century*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

402 S. Gendera, B. Haidinger (2007): „Ich kann in Österreich als Putzfrau arbeiten. Vielen Dank, ja.“ *Bedingungen der bezahlten Haushalts- und Pflegearbeit von Migrantinnen*, in: Grundrisse, Oktober 2007, S. 3.

403 B. Anderson (2001): *Reproductive Labour and Migration* (WPTC-02-01), S. 7.

404 Internationales Arbeitsamt (2005): *A Global Alliance Against Forced Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and rights at Work*, ILO, Genf, S. 50.

405 S. Gendera, B. Haidinger (2007): „Ich kann in Österreich als Putzfrau arbeiten. Vielen Dank, ja.“ *Bedingungen der bezahlten Haushalts- und Pflegearbeit von Migrantinnen*, in: Grundrisse, Oktober 2007, S. 1.

Berufsleben, die ein Schwerpunkt des Europäischen Pakts für die Gleichstellung der Geschlechter ist, besonders schwer.

Schlussendlich sind umfassende Maßnahmen notwendig, um die Situation der Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt anzugehen, da die spezifische Situation der Migrantinnen von einer Vielzahl von Faktoren, wie beispielsweise dem Geschlecht, der nationalen oder ethnischen Herkunft, der Ausbildung und Qualifikation, der Sprachkenntnisse, der Anzahl der Kinder, aber auch von strukturellen Merkmalen, wie zum Beispiel rechtlichen Hindernissen und Diskriminierung, abhängig ist.⁴⁰⁶ Obwohl sich die Situation von Migrantinnen und Frauen ethnischer Minderheiten in der Beschäftigung von allen anderen Gruppen unterscheidet, werden ihre Belange in den Antidiskriminierungs- wie auch den Einwanderungsbestimmungen kaum berücksichtigt. Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten erleben – auch wenn sie keinesfalls eine homogene Gruppe darstellen – Diskriminierungserfahrungen, die sich „qualitativ“ von den Diskriminierungserfahrungen der männlichen Zuwanderer, aber auch von den Diskriminierungserfahrungen der Frauen der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden. Die Situation der Migrantinnen und weiblichen Angehörigen von Minderheiten steht somit beispielhaft für die Notwendigkeit, Mehrfachdiskriminierung und intersektionelle Diskriminierung in den europäischen Antidiskriminierungsgesetzen als Form der Diskriminierung anzuerkennen.

Zudem zeigt die rechtlich unsichere Situation der ausländischen Haushaltshilfen die Notwendigkeit, legale Beschäftigungsmodelle anzubieten, die keine doppelten Standards für Einheimische oder Langzeit-Ansässige einerseits, und für Kurzarbeitskräfte andererseits schaffen. Migrantinnen ohne eine gesicherte Rechtsstellung sind von Ausbeutung bedroht, die bis hin zur Nötigung gehen kann. Die Studie der RAND Corporation über Migrantinnen in der Beschäftigung sieht insbesondere in zwei Bereichen Handlungsbedarf: Einwanderungs- und Integrationspolitiken müssen den Migrantinnen den Zugang zu dauerhafter Beschäftigung und zu Positionen, die ihren Qualifikationen entsprechen, erleichtern.⁴⁰⁷ Um die Ziele, die im europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter definiert sind, zu erreichen, müssen sowohl die Gleichbehandlungspolitik als auch die Zuwanderungspolitik die spezifische Situation der Migrantinnen *und* der Frauen aus Minderheiten berücksichtigen.

406 J. Rubin, M.S. Rendall, L. Rabinovich, F. Tsang, C. van Oranje-Nassau, B. Janta (2008): *Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects*, RAND Corporation, Cambridge, S. xxiv.

407 J. Rubin, M.S. Rendall, L. Rabinovich, F. Tsang, C. van Oranje-Nassau, B. Janta (2008): *Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects*, RAND Corporation, Cambridge, S. xxv.

Schlussfolgerungen

Schlussfolgerungen zu einigen allgemeinen und einigen spezifischen Problemen hinsichtlich Diskriminierung im Beschäftigungsbereich

Datenerhebung und Forschung

Die Datenerhebungspraxis und die verfügbaren Daten der Mitgliedstaaten zeichnen sich nach wie vor durch große Unterschiedlichkeit aus. Häufig verwenden die Mitgliedstaaten unterschiedliche Begriffe zur Definition von Migranten und ethnischen Minderheiten. Der Bericht zieht daraus den Schluss, dass die vorhandenen Daten über Diskriminierung und die allgemeinen Daten zu den Arbeitsmarktergebnissen von Migranten und Minderheiten sowohl zwischen als auch in den Mitgliedstaaten immer noch nur mit großen Einschränkungen vergleichbar sind. Dennoch gibt es genügend Belege dafür, dass es nach wie vor Ungleichheiten in Bezug auf die sozioökonomische Situation, die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten, Löhne, Arbeitsbedingungen usw. zwischen der Gesamtbevölkerung einerseits und den Migranten- und Minderheitsgruppen andererseits gibt. Die Gründe für die Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt sind komplex und strukturell bedingt und es wäre naiv, durch politische Maßnahmen gegen Ungleichheit im Bereich der Beschäftigung kurzfristig grundlegende Veränderungen oder flächendeckende große Änderungen zu erwarten. Politische Maßnahmen zur Bekämpfung der Ungleichheit im Bereich der Beschäftigung müssen vielmehr in einen umfassenden Ansatz eingebettet sein und den verschiedenen Dimensionen Rechnung tragen, die zu Benachteiligungen im Bereich der Beschäftigung beitragen.

Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung: das EU-Recht

Die europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien wurden mittlerweile weitgehend in nationales Recht umgesetzt. Auch wenn die vollständige und korrekte Umsetzung in allen 27 Mitgliedstaaten noch abzuschließen ist, tragen die Richtlinien zur Verdeutlichung und Stärkung der politischen Maßnahmen gegen Diskriminierung in der Europäischen Union bei.

Diskriminierungsindikatoren – Vorfälle und Gerichtsverfahren

Unter den Fällen, mit denen sich Gleichstellungs- und andere Gerichte in der EU in dem von diesem Bericht erfassten Zeitraum befassten, befanden sich Beispiele für sämtliche Formen von Diskriminierung und für den gesamten Geltungsbereich der Gleichbehandlungsrichtlinien. Dabei haben die Gerichte verschiedene sensible Themen im Zusammenhang mit den Richtlinien, wie z. B. Verlagerung der Beweislast, Aufforderung zur Diskriminierung, Verantwortung von Arbeitgebern für das Verhalten ihrer Beschäftigten, Mehrfachdiskriminierung, Heranziehung von Diskriminierungstests als gerichtswertbare Beweise usw. zum Teil unterschiedlich ausgelegt. Doch obwohl – vermutlich

infolge der Fortschritte bei der Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinien – die Gesamtzahl der im Zeitraum 2003 bis 2007 gemeldeten und bearbeiteten Beschwerden wegen Diskriminierung in den Mitgliedstaaten im Vergleich zu den Vorjahren zugenommen hat, ist das Fallrecht in Fragen der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Bereich der Beschäftigung noch immer sehr begrenzt. Das deutet darauf hin, dass der Zugang zu den Gerichten noch durch eine Reihe rechtlicher, administrativer, technischer und wahrgenommener Hindernisse erschwert wird. Ein zentraler Faktor scheint die Effizienz der Gleichbehandlungsstellen einiger Länder zu sein, die entweder nicht sehr effektiv arbeiten, begrenzte Befugnisse haben oder aber ihre Befugnisse nicht voll ausschöpfen. Ein weiteres Problem, auf das die EU-MIDIS-Studie 2008 der Agentur für Grundrechte hingewiesen hat, besteht darin, dass die Mehrheit der von Diskriminierung bedrohten Migranten und Minderheiten nicht über die Rechtsmittel und Stellen informiert ist, durch die sie im Fall von Diskriminierung Unterstützung erfahren könnten.

Diskriminierungsindikatoren – Forschungsnachweise für Diskriminierung

In den letzten Jahren wurde trotz bestimmter Einschränkungen und Probleme (wie z. B. Datenlücken) eine ganze Reihe von Forschungsarbeiten in Bezug auf Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung durchgeführt. Bereits vorhandene Studien weisen direkt und indirekt auf das Vorhandensein einer erheblichen Diskriminierung von Migranten und Minderheiten hin. Diskriminierung aus Gründen der „Rasse“ und der ethnischen Herkunft ist Teil der sozialen Wirklichkeit; es sind jedoch noch sehr viele weitere – und vor allem länderübergreifende und longitudinale – Untersuchungen erforderlich, um das gesamte Ausmaß der Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung zu erfassen und zu bekämpfen und zugleich die Wahrnehmung von Diskriminierung zu schärfen.

Rechtsstatus und Gefährdung

Einschränkungen und Unsicherheiten in Bezug auf den Rechtsstatus können dazu führen, dass eine Person stärker durch Ausbeutung am Arbeitsplatz bedroht ist, und tragen so zu ihrer sozioökonomischen Marginalisierung bei. Ein problematischer Bereich ist die Beschäftigung von Nichtstaatsangehörigen im öffentlichen Sektor. Obwohl die meisten Länder Anstrengungen unternommen haben, um ihre nationalen Rechtsvorschriften mit dem EU-Recht in Einklang zu bringen, gibt es nach wie vor erhebliche Grauzonen in der Anwendung und Widersprüchlichkeiten im Hinblick auf die Umsetzung der EU-Freizügigkeitsrichtlinie in nationales Recht.

Drittstaatsangehörige gehören im Allgemeinen zu denen, die durch legale Diskriminierung und die damit verbundene Stratifizierung bürgerlicher Rechte am stärksten benachteiligt sind. Die enge Wechselbeziehung zwischen Beschäftigung und Aufenthaltsstatus, die durch die Einwanderungsbestimmungen vorgegeben wird, trägt möglicherweise dazu bei, dass

Migranten auch langfristig keine sicherere sozioökonomische Position erreichen können, was in einen „Teufelskreis“ aus Unsicherheit und Gefährdung mündet. Davon betroffen sind insbesondere die Migranten, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte (2003/109/EG) fallen.

Die besondere Beschäftigungssituation von Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten

Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten sind im Vergleich zu Frauen aus der Mehrheitsbevölkerung, aber auch im Vergleich zu Männern der Mehrheitsbevölkerung und ethnischen Minderheiten, erheblichen strukturellen Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt ausgesetzt. Der Anteil der Frauen aus Migranten- und Minderheitengruppen, die die am schlechtesten bezahlten ungelernten Beschäftigungen in den am stärksten marginalisierten Segmenten des Arbeitsmarkts ausüben, ist höher als der der Männer aus denselben Gruppen. Die Antidiskriminierungs- wie auch die Einwanderungsbestimmungen lassen die besondere Situation der Migrantinnen und Frauen aus Minderheitengruppen jedoch weitgehend außer Acht. Diese Frauen befinden sich an der Schnittstelle von zwei oder mehreren sich überlappenden Unterscheidungskriterien und können aus mehr als einem Grund Opfer von Diskriminierung werden. Die Situation der Migrantinnen und der Frauen aus Minderheiten unterstreicht eindrücklich die Notwendigkeit, auch die Mehrfachdiskriminierung und intersektionelle Diskriminierung im europäischen Antidiskriminierungsrecht zu berücksichtigen. Der Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen ist ein Bereich, in dem Frauen nicht nur die Mehrzahl der Beschäftigten stellen, sondern auch stark gefährdet sind. Dieser Sektor zeichnet sich durch eine hohe Anzahl illegaler Beschäftigungsverhältnisse aus, und die unsichere Rechtsstellung vieler Migrantinnen, die als Haushaltshilfen arbeiten, verstärkt die Gefahr der Ausbeutung, die bis hin zur Nötigung gehen kann.

Statistischer Anhang

Tabelle A1: Gesamtbevölkerung und ausländische Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten

Land	Gesamtbevölkerung	Ausländische Bevölkerung (2007)		Ausländische Bevölkerung Nicht-EU (2007)		Im Ausland geborene Bevölkerung (2005)		Im Ausland geborene Bevölkerung Nicht-EU (2005, geschätzt)	
		Gesamt	%	Gesamt	%	Gesamt	%	Gesamt	%
	Gesamt	Gesamt	%	Gesamt	%	Gesamt	%	Gesamt	%
AT	8 298 923	826 013	10,0	550 129	6,6	1 234 000	15,1	745 000	9,1
BE	10 584 534	932 161	8,8	300 816	2,8	1 186 000	11,4	575 000	5,5
BG	7 679 290	25 500*	0,3	21 690*	0,3	104 000	1,3	-	-
CY	778 684	118 100	15,2	47 184*	6,1	-	-	-	-
CZ	10 287 189	296 236	2,9	186 370	1,8	453 000	4,4	109 000	1,1
DK	5 447 084	278 096	5,1	196 877	3,6	389 000	7,2	273 000	5,0
DE	82 314 906	7 255 949	8,8	4 788 792	5,8	10 144 000	12,3	-	-
EE	1 342 409	236 400	17,6	229 709*	17,1	202 000	15,2	192 000	14,4
EL	11 171 740	887 600*	7,9	729 840*	6,5	974 000	8,8	760 000	6,9
ES	44 474 631	4 606 474*	10,4	2 856 796	6,4	4 790 000	11,1	3 385 000	7,8
FI	5 276 955	121 739	2,3	79 277	1,5	156 000	3,0	93 000	1,8
FR	63 392 140	3 650 100*	5,8	2 369 540*	3,7	6 471 000	10,7	4 346 000	7,2
HU	10 066 158	167 873	1,7	66 827	0,7	316 000	3,1	116 000	1,1
IE	4 312 526	452 300	10,5	141 156	3,3	585 000	14,1	156 000	3,8
IT	59 131 287	2 938 922	5,0	606 188	1,0	2 519 000	4,3	-	-
LT	3 384 879	39 687	1,2	37 354	1,1	165 000	4,8	154 000	4,5
LU	476 187**	198 213	41,6	27 227	5,7	174 000	37,4	-	-
LV	2 281 305	432 951	19,0	426 687	18,7	449 000	19,5	406 000	17,6
MT	407 810	13 877	3,4	4 610*	1,1	11 000	2,7	7 000	1,7
NL	16 357 992	681 932	4,2	437 014	2,7	1 736 000	10,6	1 382 000	8,4
PL	38 125 479	54 883	0,1	30 955	0,1	703 000	1,8	462 000	1,2
PT	10 599 095	434 887	4,1	339 295	3,2	764 000	7,3	586 000	5,6
RO	21 565 119	26 069	0,1	20 095	0,1	103 000	0,6	-	-
SE	9 113 257	491 996	5,4	266 509	2,9	1 117 000	12,4	559 000	6,2
SI	2 010 377	53 555	2,7	50 549	2,5	167 000	8,5	153 000	7,8
SK	5 393 637	32 130	0,6	12 912	0,2	124 000	2,3	18 000	0,3
UK	60 852 828	3 659 900*	6,0	2 203 028*	3,6	5 408 000	9,1	3 816 000	6,4

Quelle(n): Ausländische Bevölkerung: Eurostat-Datenbank, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, Daten extrahiert am: 27.11.2008, * Eurostat-Schätzung, ** geschätzter Wert; im Ausland geborene Bevölkerung: R. Münz, T. Straubhaar, F. Vadean, N. Vadean (2006): What are the migrants' contributions to employment and growth? A European approach, Migration Research Group, HWWI, S. 21.

Tabelle A2: Schätzung der Zahl der Roma in europäischen Ländern

Land	Minimum	Maximum
AT	20 000	30 000
BE	25 000	35 000
CY	1 000	1 500
CZ	200 000	250 000
DK	2 000	4 000
EE	1 000	1 500
ES	650 000	800 000
FI	9 000	12 000
FR	300 000	400 000
DE	110 000	140 000
EL	180 000	250 000
HU	550 000	650 000
IE	30 000	35 000
IT	110 000	150 000
LT	3 000	4 000
LU	100	200
LV	7 000	10 000
NL	30 000	35 000
PL	35 000	45 000
PT	40 000	50 000
RO	1 800 000	2 400 000
SI	8 000	10 000
SE	35 000	450 000
SK	400 000	480 000
UK	150 000	200 000
Gesamt	4 696 100	6 443 200

Quelle: J.-P. Liégeois (2007): *Roma in Europe*, Straßburg: Council of Europe Publishing, S. 31.

Tabelle A3: Beschäftigungsquoten der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren nach Geburtsort und Geschlecht, 2005 (in %)

Land	Im Aufenthaltsland geboren			In einem andern EU-Mitgliedstaat geboren			In einem Nicht-EU-Mitgliedstaat geboren (Nicht-EU-27)		
	Gesamt	männl.	weibl.	Gesamt	männl.	weibl.	Gesamt	männl.	weibl.
EU-27	64,5	71,2	57,7	66,8	74,4	60,2	60,3	69,8	51,2
AT	68,8	74,5	63	66,6	71,3	63,1	58,8	66,2	51,5
BE	62,8	68,7	56,7	56,9	67,6	47,2	43,2	55,6	31,2
CY	68,4	80,1	56,8	61,8	73,8	52,2	74,4	76,9	72,8
CZ	64,7	73,3	56,1	59,1	64,6	53,1	68,8	88,1	46,4
DK	76,8	80,8	72,6	67,7	71,8	64	56,6	68	48,4
EE	64,4	65,4	63,4	60,7			68,7	73,6	64,8
ES	62,3	74,4	50	70,2	79,6	61,4	69,6	79,5	60
FI	69,6	71,2	68	64,4	70,9	58	48,4	53,9	43,6
FR	63,6	68,6	58,6	65,5	73,7	58,6	53,6	63,4	44,1
DE	67	72,2	61,8						
EL	59,8	73,8	45,9	62,8	77,3	53,6	66,6	83,8	47,8
HU	56,7	62,8	50,9	62,2	73,9	52,6	63,2	70,9	56,5
IE	67	75,8	58	71,6	81,8	60,6	61	71	50,2
IT	57,3	69,4	45,3						
LT	62,4	65,8	59,1				73	82,7	64,5
LV	62,3	65,6	59,3	62,4	66,3	58,4	69,1	79,3	60,4
MT	53,5	73,6	33,3	45,2	72,7	26	61,6	73,1	48,2
NL	75,1	81,6	68,5	69,1	76,4	63,5	58,6	67,4	49,6
PL	52,4	58,3	46,6	26,1	25,2	27,1	29,4	36,5	22,5
PT	67,2	73,1	61,4	66	74,4	58,1	74,8	79,8	70,4
SE	74,6	76,3	72,9	72,9	75,3	70,7	54,9	58,4	51,4
SI	65,9	69,8	61,8	59,2	69,9	51,1	68,2	75,5	61
SK	57,5	64,1	50,9	48,4	62,6	36,8	70,2		
UK	72,4	77,9	67	70,7	76,6	65,7	61,4	71	52,4

Anmerkung: In der durchschnittliche Beschäftigungsquote der in einem EU-Mitgliedstaat (EU-27) Geborenen sind die Daten für Bulgarien, Luxemburg und Rumänien nicht enthalten; die Beschäftigungsraten für Zuwanderer (in einem anderen EU-Mitgliedstaat bzw. Nicht-EU-Mitgliedstaat geboren) enthalten keine Daten für Bulgarien, Deutschland, Italien, Luxemburg und Rumänien. Hervorgehobene Werte sind aufgrund der geringen Stichprobengröße begrenzt zuverlässig.

Quelle: R. Münz (2008): „Migration, Labor, Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe“, World Bank SP Discussion Paper No.0807, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0807.pdf>, Tabelle 8.

Tabelle A4: Beschäftigungsquoten der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren nach Staatsbürgerschaft und Geschlecht, 2005 (in %)

Land	Bürger des Aufenthaltslands			Bürger eines anderen EU-Mitgliedstaats			Bürger eines Nicht-EU-Staats		
	Gesamt	männl.	weibl.	Gesamt	männl.	weibl.	Gesamt	männl.	weibl.
EU-27	64,9	71,4	58,4	67	75,1	59	54,4	64,8	43,7
AT	68,3	74,1	62,5	70,5	76,3	65,9	57,1	64,6	49,2
BE	61,9	68,3	55,4	59,8	68,3	50,4	34	48	19,5
CY	68,3	80,1	56,8	66,8	75	58,2	75,8	74,3	76,6
CZ	64,6	73,2	56	74	84,7	62,2	70,8	88,3	49,7
DE	66,7	72,1	61,2	64,2	73	54,8	47,7	58,5	36,3
DK	76,3	80,5	72	67,3	78,2	57,1	50,1	61,5	42,2
EE	65,7	66,3	65,2				61,8	67,3	56,4
EL	59,8	73,8	46	62,5	78,6	52,3	69,4	86,6	49,2
ES	62,5	74,5	50,2	70,8	79	62,9	69,4	78,8	60,1
FI	69,5	71,1	67,8	61,3	70,9	51,7	45,1	52,9	38,6
FR	63,5	68,6	58,5	66,3	75,1	57,9	44,3	58,6	29,4
HU	56,7	62,9	50,9	65,2	76,4	56,1	67,8	76,1	59,5
IE	67	75,9	58,1	73,5	83,1	61,7	58,9	70	46,8
IT									
LT	62,6	66,2	59,2				72,8	87,5	
LV	63,1	66,9	59,5				64,3		
MT	53,6	73,6	33,4	40,1	68,2	25,4	62,9	73	52,7
NL	74,1	80,7	67,5	75,2	82,3	68,1	41,2	53,8	28,7
PL	52,2	58,2	46,4				44,4	64,3	31,4
PT	67,5	73,3	61,8	69	76,3	59,5	72,2	78,7	66,1
SE	73,5	75,3	71,6	71,9	75	68,9	44,7	49,2	40,6
SI	66	70,2	61,8				54,5	76,9	
SK	57,4	64,1	50,8						
UK	72,1	77,8	66,5	70,2	76,4	64,9	57,7	65,8	50,1

Anmerkung: In der durchschnittlichen Beschäftigungsquote der Einheimischen (EU-27) sind die Daten für Bulgarien, Luxemburg und Rumänien nicht enthalten; grau markierte Werte sind aufgrund der geringen Stichprobengröße nur begrenzt zuverlässig.

Quelle: R. Münz (2008): „Migration, Labor, Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe“; World Bank SP Discussion Paper No.0807, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0807.pdf>, Tabelle 8.

Tabelle A5: Beschäftigungsquoten nach Geschlecht, Altersgruppe und Nationalität (in %)

Land	Gesamt-bevölkerung	Staatsangehörige (a)	Nichtstaatsangehörige (b)	Differenz (b)-(a)
EU-gesamt	65,4	65,6	62,3	-3,3
AT	71,4	72,4	63,8	-8,6
BE	62	62,9	53,5	-9,4
CY	71	70,9	71,2	0,3
CZ	66,1	66	77	11
DE	69,4	70,9	56,2	-14,7
DK	77,1	78,3	57,7	-20,6
EE	69,4	69,3	69,8	0,5
EL	61,4	60,9	67,8	6,9
ES	65,6	65,1	68,9	3,8
FI	70,3	70,5	58,8	-11,7
FR	64,6	65,3	53,6	-11,7
HU	57,3	57,3	65,1	7,8
IT	58,7	58,1	67,1	9
LT	64,9	64,9	63,4	-1,5
LU	64,2	60,6	68,6	8
LV	68,3	68,3	66,5	-1,8
MT	54,6	54,7	50,8	-3,9
NL	76	76,7	60,9	-15,8
PL	57	57	34,8	-22,2
PT	67,8	67,6	71,6	4
RO	58,8	58,8	65,2	6,4
SE	74,2	75	59,7	-15,3
SI	67,8	67,8	64,8	-3
SK	60,7	60,7	65,7	5
UK	71,5	71,9	66,9	-5

Quelle: Eurostat-Datenbank, Daten extrahiert am 11. Februar 2009

Tabelle A6: Bevölkerung im Altern von 25-64 nach Geburtsort, Bildungsniveau und Aufenthaltsland, 2005 (in %)

Land	Im Aufenthaltsland geboren			In einem andern EU-Mitgliedstaat geboren (EU-27)			In einem Nicht-EU-Mitgliedstaat geboren (Nicht-EU-27)		
	unteres	mittleres	hohes	unteres	mittleres	hohes	unteres	mittleres	hohes
EU-27	28,1	47,6	24,3	30,7	41	28,3	36,3	37,9	25,8
AT	16,5	65,8	17,7	14	57,7	28,3	45,6	41,5	12,9
BE	32,7	36,2	31,1	41,8	26,5	31,7	48,3	25,4	26,3
CY	33,9	40,2	26	25,1	31,8	43,1	38,1	29,5	32,4
CZ	9,9	77,2	13	23,6	62,2	14,3	15,9	54,2	29,9
DK	17	50,5	32,4	10,6*	42,2	47,2	26,4	35,7	37,8
EE	11	56,2	32,8				10,5	52,5	37
EL	40,4	38,9	20,8	25,3	51,3	23,4	44,4	40,5	15
ES	52,8	19,1	28,2	32,2	33	34,8	43,9	30	26,1
FI	20,8	44,6	34,6	20,5	47	32,5	28,3	44,8	26,9
FR	31,3	43,5	25,2	51	28,7	20,3	47,6	27,9	24,5
DE	12,4	62,2	25,4						
HU	24,1	59	16,8	16,4	60,8	22,8	11	57,9	31,1
IE	37	35,9	27,2	25,5	35,5	39	13,1	27,9	59
IT	50	38,1	11,9						
LV	16,7	62,4	20,9	33,7*	43,6		12,1	62,6	25,3
LT	13,1	60,5	26,5				7,7	65,3	27
MT	74,7	13,7	11,5	68,2	10,9	20,9	50,4	26,1	23,5
NL	28	40,8	31,2	14,9	51,2	33,9	33,8	44,1	22,1
PL	15,3	68,2	16,5	38,7	47,4	13,9*	19,9*	58,1	22
PT	75,7	12,5	11,8	45,3	27,9	26,8	50,5	25,9	23,6
SE	15,7	55,1	29,2	16,6	50,3	33,1	23	46,1	30,9
SI	18,4	60,7	20,8	21,8*	60,9*	17,3*	30,3	57,5	12,2
SK	12,3	73,9	13,8	15,5*	63,9	20,6			
UK	14,4	56,2	29,5	14,8	56,7	28,6	20	50	30

Anmerkungen: In der durchschnittlichen Beschäftigungsquote der Einheimischen (EU-27) sind die Daten für Bulgarien, Luxemburg und Rumänien nicht enthalten; die Angaben zu den Bildungsniveaus der Zuwanderer (in einem anderen EU-Mitgliedstaat bzw. außerhalb der EU Geborene) enthalten keine Daten für Bulgarien, Deutschland, Italien, Luxemburg und Rumänien. * Daten aufgrund der geringen Stichprobengröße begrenzt zuverlässig.

Quelle: R. Münz (2008): „Migration, Labor, Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe“, World Bank SP Discussion Paper No.0807, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0807.pdf>, Tabelle 5.

Tabelle A7: Länderdaten zur Erwerbsbevölkerung, Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten der nationalen Anlaufstellen

Land	Jahr	Quelle	Erwerbsbevölkerung Zielgruppe	Zahl der Erwerbstätigen/ Beschäftigungsquote	Arbeitslosenzahl/ quote	RAXEN-Bericht
AT	2006	Statistik Austria, Jahresergebnisse 2006 – Mikrozensus Arbeitsmarktservice		Einheimische: 71,1 %; EU-25: 73,1 % Türkei: 47,1 % Ex-YU: 66,3 % Sonstige: 50,9 %		2007:35
BE	2005	AKE ADSEI/DGSIE (EAK/EFT)	Alter: 16-64 Inländer: 6 284 012 EU-Bürger: 390 486 Nicht-EU: 201 704 In BE geboren: 5 988 927 In der EU geboren: 405 113 Außerhalb der EU geboren: 482 160	3 895 647 (62,2 %) 236 126 (60,5 %) 67 710 (33,6 %) 3 753 439 (62,7 %) 233 264 (57,6 %) 134 466 (56,5 %)	328 772 (7,8 %) 26 045 (9,9 %) 35 851 (34,6 %) 299 091 (7,4 %) 22 472 (8,8 %) 69 104 (24,5 %)	2007:55 2007:56
BG	2006	Jahresbericht über die Jugend der Republik Bulgarien	Arbeitslosigkeit unter den jungen Menschen (18-35)		Ethnische Bulgaren(14,3 %) Ethnische Türken (36,1 %) Roma (62,7 %)	2007: 136
CY		keine Daten verfügbar				
CZ	2005	Analyse der sozial ausgeschlossenen Roma- Gemeinschaften und Aufnahmekapazität der umliegenden Gemeinden	Es liegen keine amtlichen Daten vor.	Es liegen keine amtlichen Daten vor.	Arbeitslosigkeit insgesamt per 31.8.06: 7,9 % Durchschnittliche Arbeitslosenquote der Roma 2005: 45-50 % Roma in sozial ausgeschlossenen Roma-Gemeinschaften:	2006:17
DE	2005	Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Mikrozensus 2005 Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Tausend (2005)	Gesamt: Personen ohne Migrationshintergrund- Personen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinne- Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinne-	36 566 500 30 513 100 6 053 400 5 861 900	4 583 200 3 263 000 1 320 200 1 290 000	2007: 157
DK	2006	Integrationsministeriets udlændingedatabase i Danmarks Statistik	Alter: 16-64	Gesamtbevölkerung: 75 % Zuwanderer und deren Nachkommen aus nicht westlichen Ländern: 50 %	Gesamt: 5 % Zuwanderer und deren Nachkommen aus nicht westlichen Ländern: 12 %	2007: 87

Land	Jahr	Quelle	Erwerbsbevölkerung Zielgruppe	Zahl der Erwerbstätigen/ Beschäftigungsquote	Arbeitslosenzahl/ quote	RAXEN-Bericht
EE	2006	Estmische AKE	Alter: 15-74		Ethnische Esten: 4% Ethnische Nicht-Esten: 9,7 %	2007:92
EL	2007	Sozialversicherungsanstalt (IKA)	Ausländische Arbeitnehmer	Vertritt 14,2 % der versicherten Arbeitnehmer: Männer: 16,48 % Frauen: 9,49 %		2007:46
ES	Q2, 2007	Instituto Nacional de Estadística (INE) Encuesta de Población Activa, 3er trimestre de 2007.	Spanier: Personen mit doppelter Nationalität: Ausländer:	17 478 200 (67,2 %) 186 000 2 846 400 (52,73 %)	7,4 % 11,78 %	2007: 21-22; 41
FI	01.01.2007- 30.04.2007 2007	Ministerium für Arbeit Erhebung: T. Joronen (2007) "Työmarkkinoiden monenlaiset maahanmuuttajainaset: Haaste suomalaiselle sukupolijärjestelmälle"			Gesamtarbeitslosenquote der Mehrheitsbevölkerung 2007: 5,9 % Gesamtarbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung 2007: 20 % 2006: 24 %; 2005: 28 % Die Arbeitslosenquote der Männer und Frauen mit anderer Muttersprache als Finnisch ist für alle Bildungsniveaus deutlich höher als die der Männer und Frauen mit Finnisch als Muttersprache. Der Unterschied ist besonders ausgeprägt bei Personen mit höheren Bildungsabschlüssen, aber auch deutlich bei Personen mit grundlegender Schulbildung oder Sekundarschulabschluss.	2007: 42, 45 2007: 43
	2004	City of Helsinki Urban Facts	Mit „Ausländer“ sind ausländische Bürger und im Ausland geborene finnische Staatsbürger gemeint.	Beschäftigt: 68 871 Beschäftigungsquote (15-64-jährige): 48,6 %	Arbeitslose: 21 374 (23,7 %)	2007: 11
FR	2003	DPM (2006), Immigration et présence étrangère en France en 2004. Insee-Erhebung „Formation et qualification professionnelle“, 2003	Ausländische Erwerbsbevölkerung Franzosen im Alter von 18 bis 65 Jahren, in Frankreich geboren	ca. 1,5 Mio. Personen - 5,7 % der Gesamterwerbsbevölkerung	Ausländische Arbeitnehmer sind häufiger arbeitslos (19 %) als französische Arbeitnehmer (9,4 %).	2006:26 2007: 175
HU			keine Daten verfügbar			

Land	Jahr	Quelle	Erwerbsbevölkerung Zielgruppe	Zahl der Erwerbstätigen/ Beschäftigungsquote	Arbeitslosenzahl/ quote	RAXEN-Bericht
IE	März/Mai 2006 2007	Quarterly national Household Survey, Q2 2007 www.cso.ie		Anteil von EU15-27 an der Gruppe aller „Beschäftigten“: 5,6 %, Anteil der Drittstaats- angehörigen: 2,7 %	Irische Staatsbürger: 4,3 % Drittstaatsangehörige: 7,7 %	2007: 52
IT	31.12.05	Berechnungen der Forschungsstelle Einwanderung der Universität „Ca'Foscari“ anhand von Daten der Caritas		Gesamtzahl Arbeitnehmer alle Sektoren: 17 204 416 Wanderarbeiter: 1 763 952 (10,3 %)		Anhang 2007: 81
LT			keine Daten verfügbar			
LU	2006 31.12.06	AKE Zahlen zur Beschäftigung: ADAM Zahlen zur Erwerbsbevölkerung, Die Generalinspektion für soziale Sicherheit (IGSS) Berechnung: BODSON, CEPS/Instead		Einheimische: 60,9 % Ausländer: 67,2 %	Einheimische: 3,4 % der Arbeitslosen Ehemalig, Jugoslawien: 12,3 % der Arbeitslosen Kap Verde: 13 % Maghrebische und arabische Staaten: Algerien, Marokko, Tunesien, Iran, Irak, Mauretanien, Libyen u. Syrien: 27,6 % Afrika südlich der Sahara: 25,3 % der Arbeitslosen	2007: 33 Anhang 2007: 13
LV	2007	Staatliche Arbeitsagentur	Amtlich registrierte Arbeitslose nach ethnischer Zugehörigkeit (31.7.2007)		Letten: 53,5 % der Arbeitslosen 59 % der Gesamtbevölkerung Russen: 31,4 % der Arbeitslosen 28,3 % der Gesamtbevölkerung Weißrussen: 4 % der Arbeitslosen 3,7 % der Gesamtbevölkerung Ukrainer: 2,6 % der Arbeitslosen 2,5 % der Gesamtbevölkerung Roma: 0,7 % der Arbeitslosen 0,5 % der Gesamtbevölkerung	Anhang 2007: 19
	2007	Zentrales Amt für Statistik	Wirtschaftsbezogene Merkmale der Bevölkerung, 15- bis 64-Jährige, erstes Halbjahr 2007	Beschäftigte ins-ges.: 1 054 100 Letten: 648 300 (61,5 %) Sonstige: 405 100 (38,4 %)	Arbeitslose insgesamt: 74 400 Letten: 40 400 (54,3 %) Sonstige: 34 000 (45,7 %)	Anhang 2007: 22

Land	Jahr	Quelle	Erwerbsbevölkerung Zielgruppe	Zahl der Erwerbstätigen/ Beschäftigungsquote	Arbeitslosenanzahl/ quote	RAXEN-Bericht
MT	2007	Malta: Repräsentantenhaus (2007) Parlamentarische Anfrage Nr. 27196 vom 17.7.2007		Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien stellen 12 % aller ausländischen Arbeitnehmer. Menschen aus Nordafrika und dem Mittleren Osten: 7 % aller ausländischen Arbeitnehmer Weitere 305 ausländische Arbeitnehmer stammen aus der ehemaligen Sowjetunion		2007:25, 116
NL		Zentrales Amt für Statistik	2007	Einheimische (67 %) Migranten aus westlichen Ländern (64 %) Surinamer (60 %) niedrigste Beschäftigungsquote: Türken (44 %), Marokkaner (39 %) und sonstige nicht westliche ethnische Minderheiten (darunter Flüchtlinge)	Niederländer: 4 % Migranten aus westlichen Ländern: 7 % Minderheiten aus nichtwestlichen Ländern: 12 %-17 % Höchste Arbeitslosenquote: Marokkaner u. Personen von den Antillen sowie Arabaner (17 %)	2007:41-42
PL			keine Daten verfügbar			
PT	2007	Instituto de Emprego e Formação Profissional	In den Beschäftigungszentren registrierte Arbeitslose in Kontinentalportugal		Insgesamt: August 2003/07: 380 362 Anstieg der Gesamtzahl der registrierten Ausländer: August 2003: 16 010 August 2007: 19 061	2007: 35; Anhang 5
RO			keine Daten verfügbar			
SE	2006	Überarbeitung auf der Grundlage von: Sweden/ Integrationsverket (2007) Statistikrapport 2007			In Schweden geborene Frauen: 3,2 % Im Ausland geborene Frauen: 8,7 % In Schweden geborene Männer: 3,8 % Im Ausland geborene Männer: 10 % Die Arbeitslosenquote ist 2006 insgesamt zurückgegangen. Der Unterschied zwischen den Arbeitslosenquoten von Ausland geborenen Personen und in Schweden geborenen Personen hat zugenommen	2007: 84
	April 2006	Statistics Sweden	Beschäftigungsquote der Gesamtbevölkerung (20- bis 64-Jährige)	in SE geboren: 80,5 % Im Ausland geboren: 61,8 %	in Schweden geboren: 4,5 % Im Ausland geboren: 10,6 %	2006: 16

Land	Jahr	Quelle	Erwerbsbevölkerung Zielgruppe	Zahl der Erwerbstätigen/ Beschäftigungsquote	Arbeitslosenzahl/ quote	RAXEN-Bericht
SI	2003-2005	Erhebung: Universität Ljubljana, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften (2006), Trendi zaposlovanja in ekonomskih migracij na slovenskem trgu dela			Durchschnittliche Arbeitslosenquoten: Einheimische: 2003- 11,2 % 2004-10,6 % 2005- 10,2 % Ausländer: 2003- 8,4 % 2004- 7,5 % 2005- 7,2 % Die ausländische Bevölkerung ist relativ gut in den slowenischen Arbeitsmarkt integriert. Darin spiegeln sich aber auch die aktuelle Struktur der slowenischen Wirtschaft und die Arbeitsmarktnachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften wider.	2007:49-50
SK			keine Daten verfügbar			
UK	Früh-jahr 2006	Minority Employment Task Force (2006) Ethnic Minorities in the Labour Market: Spring 2006.	Key labour market statistics, Great Britain	Gesamtbevölkerung: 26 448 000 (74,7 %) Ethnische Minderheiten (BME – Black and Minority Ethnic): 2 123 000 (59,7 %) Weiße (männlich): 79,4 % Ethnische Minderheit (männlich): 69,5 % Weiße (weiblich): 72,3 % Ethnische Minderheit (weiblich): 52 % Der Unterschied zwischen den Beschäftigungsraten von Weißen und Angehörigen ethnischer Minderheiten beträgt bei den Männern 10 Prozentpunkte, bei den Frauen hingegen 20 Prozentpunkte.	Gesamtbevölkerung: 1 452 000 (5,2 %) Ethnische Minderheiten (BME – Black and Minority Ethnic): 267 000 (11,2 %) weiß-männlich: 5,2 % ethnische Minderheit-männlich: 11,5 % Weiße (weiblich): 4,4 % Ethnische Minderheit (weiblich): 10,8 %	Anhang 2007: 66 2006: 31

Anmerkungen: Für folgende Länder liegen keine amtlichen Daten über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit vor: CY, LT, HU, PL, RO und SK. Roma: Die Daten zur Arbeitslosigkeit stammen aus BG und CZ. Die Daten aus der Tschechischen Republik stammen aus Erhebungen. Bei den Daten aus Bulgarien wurden nur Roma im Alter zwischen 18 und 35 Jahren berücksichtigt.

Quelle(n): Nationale Anlaufstellen des Netzwerks RAXEN: National Data Collection Report 2006 und 2007.

Liste der Mitarbeitenden

Hauptverfasser des Berichts

Albert Kraller,
Forschungsbeauftragter am International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wien

Saskia Bonjour,
Forschungsbeauftragte am International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wien

Alina Cibeá,
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wien

Mariya Dzhengozova,
Forschungsassistentin am International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wien

Christina Hollomey
Forschungsassistentin am International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wien

David Reichel
Forschungsassistent am International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wien

Wissenschaftliche Berater

August Gächter,
Forschungsleiter am Zentrum für Soziale Innovation (ZSI) in Wien

Pieter Bevelander,
Außerordentlicher Professor am Department of International Migration and Ethnic Relations (IMER) und Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) der Universität Malmö

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Migranten, Minderheiten und Beschäftigung

Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union
Mise à jour 2003 - 2008

2011 – 92 S. – 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-9192-496-7

doi:10.2811/42750

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die FRA-Website (fra.europa.eu) abgerufen werden..

**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.

Wo erhalte ich EU-Veröffentlichungen?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union. Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (www.bookshop.europa.eu).

Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das Amtsblatt der Europäischen Union oder die Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union):

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union (www.publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

Dieser Bericht behandelt den Bereich Beschäftigung und bietet eine vergleichende Analyse von Diskriminierung und Gleichheitswidrigkeit in Betrieben und generell am Arbeitsmarkt in der EU. Er deckt den Zeitraum zwischen 2003 und 2008 ab und stellt vor dem Hintergrund des Mangels an Daten Strategien vor, die die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit von Daten auf EU-Ebene verbessern. Mit der Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinien hat die Gesamtzahl der Menschen, die von ihrem Beschwerderecht in den EU-Mitgliedstaaten Gebrauch machen zugenommen. Dennoch bleiben Hindernisse für die Opfer aufrecht. Diese müssten in Zukunft verringert werden. Der Bericht beleuchtet für den Bereich des Arbeitslebens anhaltende Muster der Ungleichheit und der Diskriminierung von Migranten und Minderheiten im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung. Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung ist in den letzten Jahren intensiv untersucht worden. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen haben ausreichend Hinweise dafür erbracht, Diskriminierung als einen wichtigen Faktor identifizieren zu können, der für die Ungleichheit von Migranten und Minderheiten verantwortlich ist.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)

Schwarzenbergplatz 11

1040 Wien

Österreich

Tel.: +43 (0) 1 580 30-0

Fax: +43 (0) 1 580 30-699

Email: information@fra.europa.eufra.europa.eufacebook.com/fundamentalrightstwitter.com/EURightsAgency

■ Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9192-496-7



9 789291 924967