

# Im Spannungsfeld von institutioneller Selbstständigkeit und Handlungsfreiheit Gleichbehandlungsstellen und die praktische Umsetzung von Unabhängigkeit

Bericht von Dr. Kutsal Yesilkagit  
und Berend Snijders  
Universität Utrecht  
Im Auftrag von Equinet

Aus dem Englischen übersetzt

Dezember 2008

*Im Spannungsfeld von institutioneller Selbstständigkeit und Handlungsfreiheit - Gleichbehandlungsstellen und die praktische Umsetzung von Unabhängigkeit* - herausgegeben von Equinet, dem European Network of Equality Bodies (Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen).

**Equinet Mitglieder:** Österreich Gleichbehandlungsanwaltschaft, **Österreich** | Zentrum für Chancengleichheit und Rassismus Bekämpfung, **Belgien** | Institut für Gleichstellung von Frau und Mann, **Belgien** | Kommission zum Schutz gegen Diskriminierung, **Bulgarien** | Beschwerdestelle, **Kroatien** | Stelle des Verwaltungsbeauftragten, **Zypern** | Dänisches Institut für Menschenrechte, **Dänemark** | Gleichstellungsbeauftragter, **Estland** | Beschwerdestelle für Minderheiten, **Finnland** | Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung, **Frankreich** | Antidiskriminierungsstelle des Bundes, **Deutschland** | Gleichstellungs- und Menschenrechtskommission, **Großbritannien** | Beschwerdestelle, **Griechenland** | Gleichstellungsbehörde, **Ungarn** | Stelle des Regierungsbeauftragten für die Rechte von nationalen und ethnischen Minderheiten, **Ungarn** | Gleichstellungsbehörde, **Irland** | Landesstelle gegen Rassendiskriminierung, **Italien** | Beschwerdestelle, **Lettland** | Ombudsmann für Gleichstellung, **Litauen** | Zentrum für Gleichbehandlung, **Luxemburg** | Nationale Kommission zur Unterstützung von Gleichbehandlung, **Malta** | Gleichbehandlungskommission, **Niederlande** | Gleichbehandlungskommission für Nordirland, **Nordirland** | Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsbeauftragter, **Norwegen** | Kommission für Bürger- und Geschlechtergleichstellung, **Portugal** | Nationaler Rat zur Bekämpfung von Diskriminierung, **Rumänien** | Nationales Zentrum für Menschenrechte, **Slovakien** | Förderrat für Gleichbehandlung und gegen Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, **Spanien** | Gleichstellungsbeauftragter, **Schweden**

Equinet | Rue Royale 138 | 1000 Brüssel | Belgien  
info@equineteurope.org | www.equineteurope.org

ISBN 978-92-95067-27-1  
© Equinet 2008

Die Vervielfältigung ist unter Angabe der Quelle gestattet.

Diese Publikation wird unterstützt durch das EU-Programm für Beschäftigung und sozialer Solidarität (Programme for Employment and Social Solidarity) - PROGRESS (2007-2013). Hintergrund ist der Beschluss Nr. 1672/2006 über ein Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität PROGRESS des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 ( ABi. L 315 vom 15.11.2006). Es wird angestrebt, die Umsetzung der Ziele der Europäischen Union im Bereich Beschäftigung und Soziales, wie in der sozialen Agenda dargelegt, finanziell zu unterstützen. Damit soll ein Beitrag zum Erreichen der Ziele der Lissabonner Reformstrategie in diesen Feldern geleistet werden.

PROGRESS hat es sich zum Ziel gesetzt, die Anstrengungen der EU bezüglich der Förderung von Mitgliedsstaaten zu unterstützen, die mehr und hochwertigere Arbeitsplätze schaffen und für mehr Zusammenhalt in der Gesellschaft sorgen wollen. Zu diesem Zweck bietet PROGRESS Folgendes an:

- Analysen und politische Beratung in jenen politischen Bereichen, in denen PROGRESS agiert;
- Prüfung und Dokumentation hinsichtlich der Implementierung von EU-Gesetzgebung und Politik in den PROGRESS Politikbereichen;
- Unterstützung des Transfers von politischen Entscheidungen, die Vermittlung und die Unterstützung der Mitgliedsstaaten bezüglich der EU-Ziele und Prioritäten;
- Vermittlung der Ansichten von Interessengruppen und der Gesellschaft als Ganzes.

Das Programm läuft über sieben Jahre und richtet sich an alle Interessenvertreter, die hinsichtlich der Schaffung von angemessener und effektiver Beschäftigung sowie der Gestaltung von sozialer Gesetzgebung und Politik in den EU-27, EFTA-EEA, Kroatien, im früheren Jugoslawien, der Republik Mazedonien und den EU-Beitrittsländern sowie Serbien unterstützend wirken können.

Weitere Informationen erhalten Sie unter:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

Diese Publikation wurde im Auftrag von Equinet von Herrn Dr. Kutsal Yesilkagit von der Universität Utrecht erarbeitet. Die in dieser Publikation veröffentlichten Ansichten geben die Meinung des Autors wieder. Weder Equinet noch die Europäische Kommission ist haftbar zu machen für jegliche Nutzung der hier enthaltenen Informationen. Die in dieser Publikation enthaltenen Informationen geben nicht zwingend die Position und Meinung der Europäischen Kommission wieder.

Inhaltsverzeichnis

## **Kurzdarstellung der Arbeit**

S. 5

## **Einleitung**

S. 10

## **Kapitel 1 – Sichtweisen von Unabhängigkeit**

Das Konzept der Unabhängigkeit | S. 12

Die Ebenen der Unabhängigkeit | S. 13

Formale versus de facto Unabhängigkeit | S. 14

Bestimmende Faktoren für de facto Unabhängigkeit | S. 14

Rahmenwerk der Forschungsarbeit | S. 15

Zusammenfassung | S. 16

## **Kapitel 2 – Amtliche Dokumente und die Sicht der Gleichbehandlungsstellen auf die Unabhängigkeit**

Unabhängigkeitsprinzipien in amtlichen Dokumenten | S.17

Von den Gleichbehandlungsstellen dokumentierte Unabhängigkeitsprinzipien | S.18

Vergleich formaler amtlicher und selbst dokumentierter Unabhängigkeitsprinzipien | S.19

Zusammenfassung | S. 21

## **Kapitel 3 – Interne Perspektive**

Finanzielle, personelle und politische Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen | S.22

Die Auswirkungen von struktureller Unabhängigkeit | S. 25

Zusammenfassung | S. 29

## **Kapitel 4 - Externe und dynamische Perspektive**

Wahrnehmung des Einflusses der Interessengruppen | S. 31

Die Art der Beziehung mit den Interessengruppen | S. 34

Einflüsse von Ereignissen: Dynamiken im Bereich Unabhängigkeit | S. 36

Zusammenfassung | S. 39

## **Schlussfolgerungen, Überlegungen und Empfehlungen**

S. 41

## **Quellennachweis**

S. 45

## **Anhang 1**

Überblick über die Datenerfassungsmethoden | S. 47

## **Anhang 2**

Fragebogen | S. 48

## **Anhang 3**

Themenliste Gruppendiskussion und Interviews | S. 72

## **Anhang 4**

Liste der Equinet Mitglieder und Teilnehmer des Forschungsprojekts | S. 73

Dr. Kutsal Yesilkagit  
Berend Snijders, MsC

Universitat Utrecht  
School of Governance  
Bijlhouwerstraat 6  
3511 ZC Utrecht

Telefon: (00)31 302538649 (oder ext. 8101)  
Fax: (00)31302537200  
E-Mail: [a.k.yesilkagit@uu.nl](mailto:a.k.yesilkagit@uu.nl)

# Kurzdarstellung der Arbeit

## Einleitung

Gleichbehandlungsstellen fördern die Chancengleichheit und bekämpfen Diskriminierung auf Grund bestimmter Merkmale, wie etwa Geschlecht, Alter, Rasse und ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung, Behinderung sowie sexueller Orientierung. Sie sorgen dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger diesbezüglich in verschiedenen Lebensbereichen – einschließlich Beschäftigung, Erziehung und Bildung, Gesundheitsleistungen, soziale Absicherung, Wohnraum, Zugang zu Gütern und Dienstleistungen – geschützt sind. Diese Aufgabe können die Stellen nur dann wirklich erfolgreich erledigen, wenn sie ihre Arbeit unabhängig, d.h. ohne staatliche oder nicht-staatliche Eingriffe ausführen können<sup>1</sup>.

Auch wenn der exakte Wortlaut variiert, legen alle amtlichen Dokumente mit Bezug auf Gleichbehandlungsstellen fest, dass die Mitgliedsstaaten ihre Gleichbehandlungsstellen mit ausreichenden Befugnissen ausstatten sollten, um sie in die Lage zu versetzen, Opfern von Diskriminierung unabhängig Hilfestellung leisten und all ihre Beschwerden verfolgen zu können. Sie sollten zudem unabhängige Umfragen durchführen sowie unabhängige Berichte erstellen können und Empfehlungen zu diskriminierungsrelevanten Themen aussprechen können. Darüber hinaus sollten Gleichbehandlungsstellen weder rechtlich noch finanziell noch operationell von Regierungsseite oder nicht-staatlichen Organisationen abhängig sein.

In der Praxis variiert das Maß der Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen allerdings erheblich. Die Einrichtungen unterscheiden sich sowohl hinsichtlich finanzieller und personeller Ressourcen als auch hinsichtlich der Möglichkeit, ihre Aufgaben unabhängig wahrnehmen zu können, offensichtlich erkennbar voneinander.

Es herrscht heute Konsens darüber, dass der Faktor Unabhängigkeit eine der wichtigsten Voraussetzungen für die tägliche Arbeit in den Gleichbehandlungsstellen ist. Aus diesem Grund entschloss sich Equinet (European Network of Equality Bodies, Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen), die vorliegende Forschungsarbeit in Auftrag zu geben. Sie soll potenzielle Probleme und Behinderungen bei der unabhängigen Arbeit von Gleichbehandlungsstellen ausmachen und Best Practices bestimmen. Auf Grundlage der Forschungsergebnisse sollen Ansätze herausgearbeitet werden, durch deren Umsetzung sich eine größere Unabhängigkeit ergibt.

## Sichtweisen von Unabhängigkeit

Der vorliegende Bericht *„Im Spannungsfeld von institutioneller Selbstständigkeit und Handlungsfreiheit: Gleichbehandlungsstellen und die praktische Umsetzung von Unabhängigkeit“* befasst sich damit, wie Gleichbehandlungsstellen für sich selbst den Begriff der Unabhängigkeit definieren; wir möchten dem Leser einen Überblick über Strategien, Methoden und Prozesse verschaffen, die in der Praxis eben dieser Unabhängigkeit Ausdruck verleihen. Insbesondere kommen dabei Strategien, Methoden und Prozesse, die in der Beziehung zu staatlichen Organen und anderen wichtigen Akteuren wichtig sind, zum Tragen. Weiterhin werden Schwierigkeiten untersucht, mit denen Gleichbehandlungsstellen in ihrem Streben nach Unabhängigkeit zu kämpfen haben und Hindernisse aufgezeigt, mit denen sie bei der unabhängigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Verantwortung konfrontiert sind. In der

---

<sup>1</sup> Zu diesem Zweck wurde das Prinzip der Unabhängigkeit in einer Reihe von Schlüsseldokumenten deutlich festgeschrieben und ist zu finden in den Pariser Prinzipien, in der allgemeinen Grundsatzempfehlung Nr. 2 des Europäischen Rates an die ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) und in den Richtlinien 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Art. 13); in der Richtlinie 2002/73/EG, die der Richtlinie des Rates 76/207/EWG (Direktive zur Gleichstellung der Geschlechter) zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (Art. 7 Einfügung des Art. 8a.); Richtlinie 2004/113/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (Art. 12) sowie in der Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (Art. 20).

vorliegenden Arbeit rücken die verschiedenen Dimensionen der Unabhängigkeit in den Blickpunkt. Dabei geht es in der Hauptsache um führungsbezogene, politische, strukturelle, finanzielle, rechtliche und interventionelle Aspekte von Unabhängigkeit.

Im Zusammenhang mit der ‚führungsbezogenen Unabhängigkeit‘ wird die Entscheidungskompetenz der öffentlichen Institution bezüglich seiner Ressourcen näher beleuchtet. Der Bereich ‚politische Unabhängigkeit‘ bezieht sich auf die Verfügungsgewalt einer öffentlichen Institution über Programm- oder Grundsatzentscheidungen. Im Bereich ‚strukturelle Unabhängigkeit‘ geht es um das Maß an politischer Aufsicht, wobei insbesondere die Spanne zwischen finanzieller Unabhängigkeit und der Abhängigkeit von staatlichen Finanzmitteln in den Fokus rückt. Rechtliche Unabhängigkeit bezieht sich darauf, wie detailliert sich die Gesetze gestalten, die von der Stelle angewendet werden müssen. Die letzte Ebene der formalen Unabhängigkeit ist die interventionale Unabhängigkeit. Hier ist ausschlaggebend, inwieweit die Stelle von Buchhaltungs- und Berichtslegungsaufgaben befreit ist.

Die vorliegende Arbeit untermauert die Bedeutung der Unabhängigkeit als wichtige Voraussetzung für die effektive Aufgabenbewältigung der Gleichbehandlungsstellen. Allerdings ist in keinsten Weise klar, was unter dem Begriff Unabhängigkeit genau zu verstehen ist. In den amtlichen Dokumenten wird festgeschrieben, dass Gleichbehandlungsstellen ihre Aufgaben in ‚unabhängiger Weise‘ erfüllen sollen. Die Frage aber, ob diese Institutionen unabhängig *arbeiten* oder ob sie einen unabhängigen *Status* genießen sollen, bleibt unbeantwortet.

Grundsätzlich muss man zwischen der formalen bzw. *de iure* Unabhängigkeit und der tatsächlichen bzw. *de facto* Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen unterscheiden. *De iure* Unabhängigkeit bezieht sich auf die amtlichen Vorgaben hinsichtlich der Beziehung zwischen Politik und öffentlichen Institutionen. Die Gesetze oder Vorschriften, denen die jeweilige Institution unterliegt bzw. die den Stellen bestimmte Aufgaben zuordnen, schreiben auch fest, in welcher Form die politische Führung und deren Verwaltungsbeauftragte *theoretisch* mit den Stellen zusammenarbeiten sollten. Der vorliegende Bericht untersucht jene Faktoren, die den Grad der *de facto* Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen beeinflussen, d.h. es geht um die Unabhängigkeit, die Gleichbehandlungsstellen in der Praxis erfahren. Analysiert wird, durch welche Faktoren Unabhängigkeit definiert wird. Unter welchen Bedingungen sind öffentliche Institutionen mehr oder weniger unabhängig?

Ein Ziel dieser Forschungsarbeit war es, zu untersuchen, ob eine Diskrepanz zwischen den formal beschriebenen Unabhängigkeitsprinzipien und den Sichtweisen der Gleichbehandlungsstellen besteht und was die Wissenschaft bezüglich der formalen Ausgestaltung von Unabhängigkeit bieten kann - und zwar sowohl denjenigen, die amtliche Dokumente entwerfen als auch jenen, die im Bereich der Gleichstellung aktiv tätig sind.

Gemäß Artikel 12 der Richtlinie 2004/113/EG gewährt die EU den Mitgliedsstaaten einen großen Ermessensspielraum: „Jeder Mitgliedstaat bezeichnet eine oder mehrere Stellen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu fördern, zu analysieren, zu beobachten und zu unterstützen und trifft die *erforderlichen Vorkehrungen*. Diese Stellen können *Teil von Einrichtungen* sein, die *auf nationaler Ebene* die Aufgabe haben, für den Schutz der Menschenrechte, für die Wahrung der Rechte des Einzelnen oder für die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung einzutreten.“ Die Mitgliedsstaaten sind lediglich angehalten, die „erforderlichen Vorkehrungen“ zu treffen; ob die Stelle jedoch „Teil von Einrichtungen auf nationaler Ebene“ sind, entscheidet der jeweilige Mitgliedsstaat.

Verglichen mit den Vorgaben in den EU-Richtlinien scheinen sich die Pariser Prinzipien und die allgemeine Grundsatzempfehlung Nr. 2 des Europäischen Rates an die ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) mehr mit den organisatorischen Aspekten der Unabhängigkeit zu befassen. Zunächst müssen alle allgemeinen Vorgaben zur Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen zusammengestellt werden, die in den entsprechenden amtlichen Dokumenten zu finden sind. Es geht um: Aufgabenwahrnehmung ohne staatliche Eingriffe; Bereitstellung von organisatorischen Ressourcen gemäß der Managementvorgaben; freie Personalentscheidungen; eigene Räumlichkeiten; angemessene und/oder ausreichende finanzielle

Ausstattung; freie Aufgabenverteilung; eindeutige Rechtsvollmachten und gesetzliche Richtlinien; Zusammensetzung der Kommissionen und/oder des Vorstands soll den Pluralismus der Zivilgesellschaft widerspiegeln; Möglichkeit der freien Kommunikation mit der Öffentlichkeit; Transparenz.

Der vorliegende Bericht enthält auch einige wichtige Erkenntnisse zum Thema Unabhängigkeit der Ansprechpartner in den Gleichbehandlungsstellen. Nach Ansicht dieser sollte die Unabhängigkeit in einem Gesetzestext festgeschrieben werden; Gleichbehandlungsstellen sollten sowohl von staatlichen Institutionen als auch von privatwirtschaftlichen Akteuren unabhängig agieren können und sie sollten das Recht haben, die nationale und EU-Gesetzgebung unabhängig auszulegen. Zudem wird unterstrichen, dass Gleichbehandlungsstellen hinsichtlich finanzieller-, struktureller- und personalrelevanter Fragen nicht durch andere staatliche Stellen beeinflusst werden dürfen; sie sollten ausreichende Mittel zur Verfügung haben, um unabhängige Untersuchungen, wenn nötig auch gegen staatliche Institutionen einleiten und durchführen zu können - bei Bedarf auch gegen das Ministerium, dem die organisatorische Aufsicht der Gleichbehandlungsstelle obliegt.

#### *Intern-administrative Perspektive*

Die Forschungsarbeit beschäftigt sich unter anderem mit der internen, administrativen Perspektive von Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen. Sie erforscht, welcher Grad von finanzieller, personeller und politischer Unabhängigkeit in den an der Studie teilnehmenden Gleichbehandlungsstellen besteht.

Bei der intern-administrativen Perspektive geht man davon aus, dass die Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen durch die internen und administrativen Ressourcen bestimmt wird, über die sie verfügen. Bei diesem Ansatz werden auch die zwei sehr wichtigen Punkte Personal und Finanzen in den Pariser Prinzipien und den ECRI Empfehlungen näher beleuchtet. Die Studie betrachtet zudem den Grad der politischen Unabhängigkeit im Zusammenhang mit der unabhängigen Aufgabenerfüllung der Gleichbehandlungsstelle – eine in den EU-Richtlinien festgeschriebene, wichtige Anforderung.

Die Untersuchungen brachten bezüglich der finanziellen Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen folgende Ergebnisse:

- (1) Zwischen der Hälfte und zwei Drittel aller Gleichbehandlungsstellen können bei der Budgetzuweisung für Personal und laufende Kosten sehr frei verfügen
- (2) Mehr als die Hälfte der Gleichbehandlungsstellen dokumentieren eine erhebliche Unabhängigkeit bezüglich der Verschiebung von Ressourcen zwischen den Bereichen Budget und Investitionen
- (3) Die überwiegende Mehrheit der Gleichbehandlungsstellen kann weder bei der Kreditnahme noch hinsichtlich langfristiger Verschiebung des Budgets (über Jahre hinweg) unabhängig agieren.

Die Gleichbehandlungsstellen sind relativ unabhängig bezüglich ihrer Personalorganisation:

- (1) Die Hälfte der Gleichbehandlungsstellen sind berechtigt, die Gehaltshöhe festzulegen
- (2) Mehr als die Hälfte der Gleichbehandlungsstellen gaben an, sie könnten die Beförderungsbedingungen gestalten
- (3) Zwei Drittel der Gleichbehandlungsstellen gaben an, dass sie über einen hohen Grad an Unabhängigkeit verfügen, wenn es um die Bewertung von Personal und um die Stellenbesetzung geht
- (4) Mehr als die Hälfte der Gleichbehandlungsstellen gab an, freie Hand zu haben, um Personal abzubauen.

Mit einer oder zwei Ausnahmen gaben alle Gleichbehandlungsstellen an, bei der Bereitstellung von Hilfestellung, sowie bei der Anhörung von Fällen und dem Verfassen von Berichten praktisch politisch unabhängig agieren zu können.

Die Studie ergab, dass Gleichbehandlungsstellen, die einen unabhängigen Rechtsstatus genießen, wesentlich unabhängiger in ihren personellen Entscheidungen sind als Gleichbehandlungsstellen, die staatlich eingebunden sind. Gleichbehandlungsstellen, die durch einen Rat geleitet werden, sind geringfügig freier bezüglich der Festlegung von Gehaltsstufen. Auf allen anderen Ebenen geht insbesondere der unabhängige Rechtsstatus mit personeller Unabhängigkeit einher.

Die Frage, ob die Einrichtung durch einen akademischen Rat geleitet wird oder nicht und ob ein unabhängiger Rechtsstatus besteht oder nicht, erweist sich als nicht ausschlaggebend für die politische Unabhängigkeit und für das, was wir als die Hauptaufgaben von Gleichbehandlungsstellen ansehen, d.h. Hilfestellung bieten, Anhörungen leiten, Untersuchungen durchführen, Berichte erstellen und Befragungen durchführen.

#### *Externe und dynamische Perspektive*

Die vorliegende Arbeit befasst sich zudem mit der externen Kontrolle und den Theorien zu Dynamiken der Unabhängigkeit. Bezüglich der externen Kontrolle geht man davon aus, dass der Grad an Unabhängigkeit einer öffentlichen Institution abhängt vom Ausmaß des Drucks, der über die Interessengruppen ausgeübt wird. Die Forschungsarbeit untersucht, wie Gleichbehandlungsstellen ihre Beziehung mit den staatlichen, politischen und gesellschaftlichen Interessengruppen sehen. Bei der dynamischen Perspektive geht man davon aus, dass der Grad an Unabhängigkeit einer öffentlichen Institution davon abhängt, wie die Interaktion zwischen der Stelle und seinen Interessengruppen ausgestaltet wird. Die Forschungsarbeit untersucht, welche Ereignisse die unabhängige Arbeit der Gleichbehandlungsstellen am stärksten beeinflussen und wie die Stellen mit diesen Ereignissen umgehen.

Wie sehr Gleichbehandlungsstellen strukturell unabhängig sind, wird beeinflusst dadurch, inwieweit externe Interessengruppen auf die Aufgabenfunktion der Gleichbehandlungsstellen Druck ausüben können. Unabhängige Gleichbehandlungsstellen (d.h. diejenigen, die einen eigenen Rechtsstatus haben und/oder durch einen Vorstand geleitet werden) werden stärker durch nicht-staatliche Interessengruppen beeinflusst. Gleichbehandlungsstellen, die staatlich eingebunden sind, werden stärker durch wichtige staatliche Interessengruppen beeinflusst, d. h. von Regierung und übergeordnetem Ministerium. Über diese wichtigen staatlichen Interessengruppen erfahren Sie auch einen stärkeren Einfluss der EU. Dieser erfolgt über den Austausch von EU-Regelungen und über Berater, die normalerweise von der Leitung der verschiedenen Abteilungen in Anspruch genommen werden. Je unabhängiger eine Gleichbehandlungsstelle ist, desto eher wird von nicht-staatlicher und nicht-politischer Interessenseite versucht, Einfluss zu nehmen.

Die Ausgestaltung der Beziehung zwischen externen Interessengruppen und Gleichbehandlungsstellen steht in engem Zusammenhang zur Unabhängigkeit der Stellen. Einige Partnerschaften können bei der praktischen Gestaltung von Unabhängigkeit unterstützend wirken, andere eher hinderlich. Die Beziehung zu Nichtregierungsorganisationen und politischen Akteuren (Parlament, politische Parteien und Regierung) scheint am bedeutsamsten.

Die Beziehung zu einer Nichtregierungsorganisation kann als strategische Partnerschaft betrachtet werden. Strategisch, weil die Gleichbehandlungsstellen Neutralität wahren müssen und nicht immer auf einer Linie mit den Nichtregierungsorganisationen arbeiten können, auch wenn beide dasselbe Ziel verfolgen. Als Partnerschaft wird es betrachtet, da Nichtregierungsorganisationen für Gleichbehandlungsstellen eine wichtige Informationsquelle darstellen. Gleichzeitig verfügen Nichtregierungsorganisationen über mehr Handlungsfreiheit als jene Gleichbehandlungsstellen, die Fälle nicht vor das Gericht bringen dürfen. Alle Gleichbehandlungsstellen sind immer wieder vor die kritische Aufgabe gestellt, jeweils zwischen Neutralität und Partnerschaft abzuwägen.

Es wird deutlich, dass die Beziehung zur Politik stark von Unsicherheiten geprägt ist. Die Regierungen ändern Regelungen und Ziele und auch wenn diese von der Regierung bzw. der verantwortlichen politischen Partei von Anfang an klar definiert werden, so ist deren Grundeinstellung zu Gleichbehandlungsstellen oder zu Gleichbehandlungsgrundsätzen oft abhängig von der Politik der Partei bzw. der Koalition. In Zeiten, in denen Gleichbehandlungsfragen an Bedeutung gewinnen, rücken Gleichbehandlungsstellen vermehrt ins Sichtfeld dieser Interessenvertreter.



## Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit kommt zu dem Ergebnis, dass die Gleichbehandlungsstellen das Konzept der Unabhängigkeit eher so sehen wie in den Definitionen der ECRI-Empfehlungen und Pariser Prinzipien dargelegt und weniger wie in den Unabhängigkeitsvorgaben der verschiedenen EU-Richtlinien beschrieben. In den jeweiligen EU-Richtlinien ist die Wortwahl bezüglich des Konzepts der Unabhängigkeit sehr offen gehalten und man bezieht sich mehr auf die *Funktion* der Gleichbehandlungsstellen als auf ihren *Status*. Es ist durchaus einzusehen, dass die Bestimmungen der EU-Gesetzgebung relativ offen angelegt sind. Auf diese Weise wird den jeweiligen Mitgliedsstaaten die Möglichkeit gegeben, Einzelheiten selber auszugestalten. Allerdings ergaben unsere Recherchen, dass insbesondere aus Sicht der Gleichbehandlungsstellen ein erhöhter Bedarf an konkreteren Richtlinien oder Normen besteht. So würden sie das Konzept der Unabhängigkeit für sich selbst klarer definieren können und mehr Sicherheit im Umgang mit Interessenvertretern gewinnen. An mehreren Stellen der Grundsatzempfehlung Nr. 2 des Europäischen Rates an die ECRI und in den Pariser Prinzipien finden sich Definitionen von Unabhängigkeit. Die Dokumente sind für die Gleichbehandlungsstellen somit zu einer Art ‚Benutzerhandbuch‘ geworden. Sie werden zur Entwicklung von Arbeitsstrukturen und für die praktische Umsetzung von Unabhängigkeit zu Rate gezogen. Allerdings sind diese offiziellen Dokumente für die Mitgliedsstaaten nicht bindend.

Die Forschungsarbeit hat ergeben, dass vor allem die Bedeutung der strukturellen Unabhängigkeit für Gleichbehandlungsstellen nicht zu unterschätzen ist. Stellen mit größerer struktureller Unabhängigkeit sind grundsätzlich auch auf personeller und finanzieller Ebene unabhängiger als Stellen, die staatlich eingebunden sind und/oder von einer Einzelperson geleitet werden. Gleichbehandlungsstellen, die keinen separaten Rechtsstatus haben und/oder Stellen, die von einer einzelnen Führungsperson geleitet werden, gaben an, stärker dem Einfluss des verantwortlichen Ministeriums und der Regierung ausgesetzt zu sein als dem Einfluss der Interessenvertreter, die außerhalb des Regierungsumfelds agieren.

Außerdem zeigte sich im Rahmen der Forschung, dass der Führungsstil einen erheblichen Einfluss auf die praktische Umsetzung der Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen hat. Die Leitung muss unerschrocken und konsequent für die Sache der Gleichbehandlung eintreten. Auch auf politischer Ebene muss geschickt agiert werden, um die Stelle durch das dynamische und für sie recht unberechenbare politische Umfeld zu navigieren. Die Leitung muss in der Lage sein, die diversen Verbindungen zu Nichtregierungsorganisationen aus allen möglichen Bereichen zu organisieren - und dies auf Grundlage des geltenden Rechts.

Kritiker versuchen über ‚Framing‘ häufig, die Gleichbehandlungsstellen zu ‚mobben‘. Für die Funktion der Gleichbehandlungsstellen birgt dies potenzielle Gefahren, da es sie zu sehr mit einem oder zwei bestimmten Diskriminierungsbereichen in Verbindung bringt. Im schlimmsten Fall kann dies zur Folge haben, dass die politische und gesellschaftliche Unterstützung für ihre Arbeit schwindet. Die Leitung sollte Wert auf Counterframing legen, denn dies ist vielleicht die passende Gegenstrategie. Mit Counterframing ist gemeint, dass Gleichbehandlungsstellen aktiv die Initiative ergreifen und öffentlich machen, was sie wollen und woran sie arbeiten. So können sie nicht in eine Ecke gestellt werden, in die sie nicht wollen.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich nicht mit den speziellen Gegebenheiten der einzelnen Gleichbehandlungsstellen der jeweiligen Länder. Vielmehr wurde herausgearbeitet, welche Trends sich für die Definition von Unabhängigkeit ausmachen lassen. Zudem wurde erforscht, welche Strategien, Verfahren und Praktiken genutzt werden, um Unabhängigkeit zu erlangen und mit welchen Problemen jeweils zu kämpfen ist. Mit dem Bericht soll einen Beitrag zur Diskussion über die Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen leisten, die auf europäischer und Länderebene geführt wird. Er soll aufzeigen, wie über Wege der Gesetzgebung, Politik, Richtlinien, Networking und gegenseitiger Unterstützung die Unabhängigkeit gesichert wird. Zudem soll der Bericht die angewendeten Strategien, Prozesse und Praktiken der Gleichbehandlungsstellen stärken und als Informationsgrundlage dienen.

# Einleitung

Gleichbehandlungsstellen fördern die Chancengleichheit und bekämpfen Diskriminierung. Die Einrichtungen sorgen dafür, dass der/die einzelne Bürger und Bürgerin vor Diskriminierung auf Grund bestimmter Merkmale, wie etwa Alter, Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion, körperliche oder geistige Behinderung sowie sexuellen Neigungen in verschiedenen Lebensbereichen – von Beschäftigung, Erziehung und Bildung, Güter und Dienstleistungen bis hin zu Wohnraum und soziale Absicherung – geschützt ist. Diese Aufgabe können die Stellen nur dann wirklich erfolgreich erledigen, wenn sie ihre Arbeit unabhängig, d.h. ohne staatliche oder nicht-staatliche Eingriffe ausführen können. Zu diesem Zweck wurde das Prinzip der Unabhängigkeit in einer Reihe von Schlüsseldokumenten deutlich festgeschrieben und ist zu finden in den Pariser Prinzipien,<sup>2</sup> in der allgemeinen Grundsatzempfehlung Nr. 2 des Europäischen Rates an die ECRI (European Commission against Racism and Intolerance)<sup>3</sup> und in verschiedenen Richtlinien.<sup>4</sup> Auch wenn der exakte Wortlaut variiert, legen alle amtlichen Dokumente mit Bezug auf Gleichbehandlungsstellen fest, dass die Mitgliedsstaaten ihre Gleichbehandlungsstellen mit ausreichend Befugnissen ausstatten sollten, um sie in die Lage zu versetzen, Opfern von Diskriminierung unabhängig Hilfestellung leisten und all ihre Beschwerden verfolgen zu können. Sie sollten zudem unabhängige Umfragen durchführen sowie unabhängige Berichte erstellen können und Empfehlungen zu diskriminierungsrelevanten Themen aussprechen können. Darüber hinaus sollten Gleichbehandlungsstellen weder rechtlich noch finanziell noch operationell von staatlichen oder nicht-staatlichen Organisationen abhängig sein.

In der Praxis variiert der Grad der Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen allerdings erheblich. Auch wenn eine kürzlich durchgeführte Bewertung der Racial Equality Directive ergab, dass auf Grund fehlender Informationen das erforderliche Maß an Unabhängigkeit<sup>5</sup> nicht in angemessener Weise überprüft werden konnte, wurde deutlich, dass sich die Einrichtungen sowohl hinsichtlich der finanziellen und personellen Ressourcen als auch hinsichtlich der Möglichkeit, ihre Aufgaben unabhängig wahrnehmen zu können, erkennbar voneinander unterscheiden. Unser Bericht erfüllt gewissermaßen den Ruf des Holtmaat-Berichts nach weiterführender „Forschung und Beobachtung (...) um zu ermitteln, (...) ob die Gleichbehandlungsstellen, welche offiziell die im Artikel 13 der Antirassismus-Richtlinie genannten Aufgaben übernehmen, diese unabhängig und effektiv durchführen“ (Europäische Kommission 2007: 7). Allerdings bezieht sich die vorliegende Arbeit nicht ausschließlich auf die Antirassismusrichtlinie, sondern auf alle EU-Richtlinien zur Gleichbehandlung sowie auf die Pariser Prinzipien und die Grundsatzempfehlungen Nr.2 an die ECRI.

Von Equinet (Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen) in Auftrag gegeben, bildete den Ausgangspunkt dieser Arbeit der Wunsch nach einer Beschreibung und Übersicht über die Ansätze der Wissenschaft und der internationalen Organisationen bezüglich des Themas Unabhängigkeit. Zudem sollte festgehalten werden, wie die Gleichbehandlungsstellen

---

<sup>2</sup> Erklärung der UN-Menschenrechtskommission 1992/54; siehe Pariser Prinzipien <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm#annex> (Zugriff am 4. April 2008)

<sup>3</sup> Europarat (1997). *Allgemeine Grundsatzempfehlung Nr. 2 des Europäischen Rates an die ECRI Stellen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz auf nationaler Ebene*. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz. Straßburg.

<sup>4</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Art. 13); Richtlinie 2002/73/EG des Rates vom 23. September 2002, veränderte Richtlinie des Rates 76/207/EWG (Direktive zur Gleichstellung der Geschlechter) zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen (Art. 7 Einfügung des Art. 8a.); Richtlinie 2004/113/EG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (Art. 12); Richtlinie 2006/54/EG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (Art. 20); und der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (KOM(2008) 426 endgültig) (Art. 12).

<sup>5</sup> Der Bericht von 2007 wurde durch die Europäische Kommission in Auftrag gegeben und ausgearbeitet im Namen vom European Network of Legal Experts (europäisches Netzwerk der Rechtsexperten) *Catalysts for Change? Equality Bodies according to the Directive 2000/43/EC* (Holtmaat-Bericht)

das Konzept der Unabhängigkeit wahrnehmen und über welche Strategien, Methoden und Prozesse sie es stützen. Es wird Bezug genommen auf die Aspekte der Unabhängigkeit bezüglich (a) Opferhilfe, (b) Leitung von Untersuchungen und (c) Herausgabe von Berichten und Empfehlungen. Es soll ein Überblick über Strategien, Methoden und Prozesse geschaffen werden, die dazu dienen, die Unabhängigkeit im Umgang mit staatlichen und anderen wichtigen Sektoren zu sichern. Zudem wird analysiert, mit welchen Problemen die Gleichbehandlungsstellen in ihrem Bestreben nach Unabhängigkeit zu kämpfen haben und was der unabhängigen Erfüllung ihrer Funktionen und Aufgaben entgegensteht. Schlussendlich werden jene Strategien, Methoden und Prozesse vorgestellt, die sich diesbezüglich bewährt haben.

Ausgehend von diesen Forschungszielen wurde eine Anwendungsstruktur zur Erforschung der Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen entworfen, die für die Untersuchungen als Rahmenwerk fungierte. Dazu nutzten wir Erkenntnisse, die in der früheren Forschung zum Thema Unabhängigkeit von öffentlichen Organisationen im Bereich der öffentlichen Verwaltungslehre und der Politikwissenschaft herausgearbeitet wurden. Diese Forschungsbereiche brachten vielfältige Erkenntnisse über die Voraussetzungen, unter denen öffentliche Organisationen Unabhängigkeit von ihrem Umfeld erlangen oder eben nicht. Mithilfe des Konzeptrahmens, der in Kapitel 1 der vorliegenden Arbeit vorgestellt wird, waren wir in der Lage, systematisch zwischen den verschiedenen Ebenen von Unabhängigkeit zu unterscheiden und konnten diese jeweils eingehender erforschen. In Kapitel 2 wenden wir diese Struktur auf die von den Gleichbehandlungsstellen selbst dokumentierten Definitionen von Unabhängigkeit an. In diesem Zusammenhang vergleichen wir inwiefern die Sichtweise der Gleichbehandlungsstellen mit der in den Schlüsseldokumenten angegebenen Unabhängigkeitsvorgaben und mit Ergebnissen aus der Lehre der öffentlichen Verwaltung übereinstimmt bzw. davon abweicht. Gleichzeitig nutzen wir Erkenntnisse aus der öffentlichen Verwaltungslehre quasi als Messlatte für die Bewertung der Frage, inwieweit die Prinzipien der Unabhängigkeit, wie sie in den Schlüsseldokumenten festgehalten wurden, die notwendigen Voraussetzungen für die Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen bieten. In Kapitel 3 präsentieren wir Ergebnisse dazu, wie sich die Organisationsform einer Gleichbehandlungsstelle auf die verschiedenen Aspekte der Unabhängigkeit auswirkt. Die Bewertung dieser Kausalverbindung ergibt sich aus der Zusammenfassung des Kapitel 2. Hier wird illustriert, wie - entgegen den Erkenntnissen der öffentlichen Verwaltungslehre - in wichtigen offiziellen Dokumenten die Organisationsstruktur von Gleichbehandlungsstellen als wichtiger Faktor von Unabhängigkeit vollkommen vernachlässigt wird. In Kapitel 4 befassen wir uns nicht mehr mit den Organisationsmerkmalen von Gleichbehandlungsstellen, sondern mit dem Umfeld derselben. Die Beziehung zwischen Gleichbehandlungsstellen und ihren Interessenvertretern tritt hier in den Blickpunkt. Schlussendlich stellen wir im letzten Teil unserer Publikation die wichtigsten wissenschaftlichen Ergebnisse vor und geben den Gleichbehandlungsstellen eine Reihe von Empfehlungen an die Hand, die ihrer unabhängigen Aufgabenwahrnehmung zuträglich sind.

# Kapitel 1

## Sichtweisen von Unabhängigkeit

Der Aspekt der Unabhängigkeit ist eine wichtige Voraussetzung für die effektive Arbeit von Gleichbehandlungsstellen. Allerdings wird bereits im Holtmaat-Bericht ganz richtig erwähnt, dass in keinsten Weise klar ist, was mit ‚Unabhängigkeit‘ genau gemeint ist (Europäische Kommission 2007: 16-17). In den amtlichen Dokumenten wird festgeschrieben, dass Gleichbehandlungsstellen ihre Aufgaben in ‚unabhängiger Weise‘ erfüllen sollen. Die Frage aber, ob diese Institutionen unabhängig *arbeiten* oder ob sie einen unabhängigen *Status* genießen sollen, bleibt unbeantwortet.

Der Frage kann nur nachgegangen werden, indem man wissenschaftliche Arbeiten zum Thema Unabhängigkeit zu Rate zieht. Im Bereich der öffentlichen Verwaltungslehre wurde zum Thema Unabhängigkeit recht umfassend geforscht.<sup>6</sup> Wir haben uns an Erkenntnissen aus diesem Bereich orientiert und nutzten sie für die Erarbeitung einer Rahmenstruktur, die wir in diesem Abschnitt präsentieren. Anhand dieser Struktur konnten wir die verschiedenen Praktiken und Determinanten von Unabhängigkeit in Bezug auf Gleichbehandlungsstellen systematisch erarbeiten.

Das Kapitel beginnt mit dem Konzept der Unabhängigkeit (Abschnitt 2.1). Danach stellen wir die verschiedenen Ebenen von Unabhängigkeit vor, wie sie in der öffentlichen Verwaltungslehre definiert werden (Abschnitt 2.2). Die dann folgenden Unterkapitel befassen sich mit der Unterscheidung zwischen *de iure* und *de facto* Unabhängigkeit (Abschnitt 2.3). Abschließend zeigen wir im Unterkapitel 2.4, dass das Maß an Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen keine statische Größe sondern dynamisch ist und in Abhängigkeit von bestimmten Umständen erheblich schwanken kann.

### 1. Das Konzept der Unabhängigkeit

In jedem demokratischen System werden viele Aufgaben von öffentlichen Institutionen übernommen (z.B. Bildung und Erziehung, Gesundheit und Sicherheit, Regulation von Finanzmärkten und Gleichbehandlung). Die Delegation von Aufgaben an die zuständigen Einrichtungen ist unerlässlich: Gewählten Politikern fehlen Zeit, Expertise und Ressourcen, erforderliche Gesetze zu erlassen und umzusetzen und sie geben daher einige der Aufgaben an (neu eingerichtete oder bestehende) öffentliche Institutionen ab. Um ihre Aufgaben entsprechend wahrnehmen zu können, müssen diese zu einem gewissen Grad (oder vollständig) frei von demokratischer Aufsicht sein (Huber & Shipan 2002). Wenn ihre Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen zu sehr eingeschränkt wird, laufen sie Gefahr, auf Mikroebene von der Politik geleitet oder von Politikern und Parteien ideologisch missbraucht zu werden. Ist ihre Unabhängigkeit zu groß, so wird allgemein befürchtet, dass Politiker und letztlich auch die Wahlberechtigten öffentliche Institutionen als Akteure ermächtigen, welche eventuell die Belange des Volkes nicht genügend berücksichtigen (das Problem der sogenannten ‚runaway bureaucrats‘ in der einschlägigen Literatur).

Das Konzept der Unabhängigkeit ist daher ein zentraler Punkt bei den Untersuchungen zu Organisation und Funktion von öffentlichen Institutionen. Gleichzeitig ist Unabhängigkeit aber auch ein schwer zu greifendes Konzept. Es gibt keine objektiven Parameter, anhand derer bestimmt werden kann, wie viel Unabhängigkeit eine öffentliche Institution hat oder braucht. Oft hängt es von verschiedenen Bedingungen ab, wie etwa der Konstellation von Belangen mehrerer gesellschaftlicher Interessengruppen bezüglich der Sicht und Umsetzung einer

---

<sup>6</sup> In dem sehr umfassenden, fortlaufenden ESF COST Action (IS0601) Forschungsprojekt „Comparative Research into Current trends in Public sector Organization“ (CRIPO) wird das Thema Unabhängigkeit von Organisationen des öffentlichen Sektors aus einer vergleichenden Perspektive behandelt. Als Mitglied des Leitungskomitees der COST Action ist hier auch Herr Dr. Yesilkagit (Niederlande) aktiv (weitere Informationen siehe <http://www.cost.esf.org/index.php?id=1092>)

bestimmten Handlungsrichtlinie (Hammond & Knott 1986). Außerdem ist Unabhängigkeit niemals eindimensional zu betrachten: So kann eine Einrichtung vielleicht selbst darüber entscheiden, wie sie ihr Budget einsetzt, aber das Budget wird vielleicht vollständig von Regierung oder Ministerium zugewiesen (Verhoest et al 2004). Es ist zudem wichtig, zwischen formaler Unabhängigkeit und *de facto* oder tatsächlicher Unabhängigkeit zu unterscheiden: Die Unabhängigkeit einer öffentlichen Institution wie sie in Gesetzen und Statuten festgeschrieben ist, kann nicht gleichgesetzt werden mit der Unabhängigkeit bei der praktischen Bewältigung ihrer Aufgaben unter realen Arbeitsbedingungen (Yesilkagit 2004). Letztlich stellt ‚Unabhängigkeit‘ für öffentliche Einrichtungen keine statische Größe dar. Das Maß an Unabhängigkeit, das eine Einrichtung genießt, kann sich ändern. Wenn sich zum Beispiel Veränderungen bei der Konstellation der Interessengruppen ergeben oder ein (unvorhergesehenes) Ereignis im Umfeld der öffentlichen Institutionen eintritt, kann sich dies schnell auswirken (Krause 1996).

## 2. Die Ebenen der Unabhängigkeit

Christensen (2001) und Verhoest *et al.* (2004) bieten eine umfassende Klassifizierung der verschiedenen Dimensionen von Unabhängigkeit einer öffentlichen Institution. Christensen unterscheidet zwischen *struktureller*, *finanzieller* und *rechtlicher* Unabhängigkeit. Verhoest *et al* erweitert Christensens Kriterien um die Aspekte der *politischen*, *führungsbezogenen* und *interventionellen* Unabhängigkeit. Für unsere Forschungsarbeit unterscheiden wir daher wie folgt:

### 1. Führungsbezogene Unabhängigkeit

Die führungsbezogene Unabhängigkeit misst sich daran, inwieweit die öffentlichen Institutionen selber darüber entscheiden, welche Ressourcen oder Organisationsformen sie nutzen. Ein hohes Maß an führungsbezogener Unabhängigkeit zeigt sich daran, dass die Gleichbehandlungsstellen von den formellen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Organisation der Anfragen entbunden sind.

### 2. Politische Unabhängigkeit

Die politische Unabhängigkeit misst sich an der Entscheidungskompetenz einer Gleichbehandlungsstelle bezüglich wichtiger programmatischer- oder Handlungsrichtlinien. Sie hängt davon ab, wie detailliert die Grundsatzentscheidungen der übergeordneten Verantwortlichen ausfallen. Unabhängigkeit ist kaum oder gar nicht vorhanden, wenn Entscheidungen zu politischen Instrumenten und programmatische Entscheidungen von der Regierung getroffen werden, ohne vorher die Gleichbehandlungsstellen konsultiert zu haben. Ein hohes Maß an Unabhängigkeit besteht, wenn Gleichbehandlungsstellen berechtigt sind, diese Entscheidungen selbst zu treffen.

### 3. Strukturelle Unabhängigkeit

Je besser eine Stelle vor direkter politischer Kontrolle geschützt ist, desto höher die strukturelle Unabhängigkeit. Die struktureller Unabhängigkeit ergibt sich oft aus der Organisationsform und/oder aus der Rechtsform, auf die sich eine Stelle gründet. Hinsichtlich der Führungsform besteht ein hohes Maß an struktureller Unabhängigkeit der Stelle, wenn sie durch ein Gremium oder eine Kommission geleitet wird und nicht durch eine Einzelperson. Hinsichtlich des rechtlichen Status ist das Maß der Unabhängigkeit tendenziell höher, wenn die Stelle rechtlich nicht eingebunden und nicht Teil eines Regierungsorgans ist.

### 4. Finanzielle Unabhängigkeit

Die finanzielle Unabhängigkeit ergibt sich daraus, wie stark die Stelle auf staatliche Zuschüsse angewiesen ist bzw. eigene Einkünfte erzielt und nutzt. Im ersteren Fall, d.h. wenn das Budget der Stelle vom Budget des staatlichen Ressorts abhängt, besteht die größte Abhängigkeit. Das Ministerium teilt sein Budget zwischen den verschiedenen Ressorts auf und die Stelle muss sich mit dem zufrieden geben, was ihr an finanziellen Zuwendungen zuerkannt wird. In diesem Fall ist die Stelle weniger unabhängig als Stellen, die ihre Mittel selbst erwirtschaften können, z.B. durch die Inrechnungsstellung ihrer Dienste.

### 5. Rechtliche Unabhängigkeit

Die rechtliche Unabhängigkeit hängt davon ab, wie detailliert sich die Regelungen und Gesetze für eine Stelle gestalten. Einige Gesetze legen detailliert fest, wie sie bezüglich des Anwendungsbereichs der Stelle auszulegen und anzuwenden sind. Andere Gesetze und Regelungen geben lediglich einen Rahmen vor und gewähren einen großzügigen Ermessensspielraum - was ein höheres Maß an Unabhängigkeit schafft.

### 6. Interventionelle Unabhängigkeit

Die letzte Dimension der formalen Unabhängigkeit ist die interventionelle Unabhängigkeit. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, inwieweit die Gleichbehandlungsstelle betreffend ihrer Entscheidungen und deren Konsequenzen von Buchhaltungs- und Berichtslegungsaufgaben befreit ist (Verhoest et al, 2004). Wenn eine Gleichbehandlungsstelle strengen Kontrollen unterliegt und mögliche Sanktionen zu befürchten hat, wird sie nicht so leicht Entscheidungen treffen, die vielleicht nicht mit der Regierungsansicht konform gehen.

## 3. Formale versus de facto Unabhängigkeit

Grundsätzlich muss man zwischen der formalen bzw. *de iure* und der tatsächlichen also *de facto* Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen unterscheiden, wenn man sich mit der praktischen Umsetzung derselben befasst. *De iure* Unabhängigkeit bezieht sich auf die amtlichen Vorschriften hinsichtlich der Beziehung zwischen Politik und öffentlichen Institutionen. Die Gesetze oder Vorschriften, denen die jeweilige Institution unterliegt bzw. die den Stellen bestimmte Aufgaben zuordnen, schreiben auch fest, in welcher Form die politische Führung und deren Verwaltungsbeauftragte *theoretisch* mit den Stellen zusammenarbeiten sollten. Als solche geben diese Gesetze die Spielregeln vor, die befolgt werden müssen, wenn die Akteure miteinander zu tun haben.

Allerdings kann sich herausstellen, dass die Unabhängigkeitsvorgaben, wie sie in den (Gründungs-) Statuten der Gleichbehandlungsstellen festgehalten wurden, ganz und gar nicht mit der Realität übereinstimmen. Indirekt wird darauf bereits im Holtmaat-Bericht hingewiesen: Erstmals unterscheidet man hier zwischen unabhängigem Status und unabhängiger Funktion. Mehrere empirische Studien unterstreichen diese Sicht. In einer früheren Studie kam Dr. Yesilkagit in Bezug auf die Gründung einer neuen Stelle zu dem Schluss: „*Regeln, Methoden und Kompetenzen erscheinen auf dem Papier durchaus klar und informieren alle Akteure über die formalen Absichten der Planer. Allerdings kann [nachdem die Stelle eingerichtet wurde] die Leitung die Regeln anders interpretieren als die Politiker bei der Entwicklung der Vorgaben*“ (Yesilkagit 2004: 535; siehe auch Maggetti 2007).

Faktoren, die eine Diskrepanz zwischen *de facto* und *de iure* Unabhängigkeit entstehen lassen, sind vielfältig.

## 4. Bestimmende Faktoren der tatsächlichen Unabhängigkeit

Wir haben nun die verschiedenen Dimensionen der Unabhängigkeit vorgestellt und zwischen *de iure* und *de facto* Unabhängigkeit unterschieden. Die Frage, der wir uns nunmehr zuwenden, bezieht sich auf Faktoren, die den Grad der *de facto* Unabhängigkeit beeinflussen.<sup>7</sup> Durch welche Faktoren wird Unabhängigkeit definiert? Unter welchen Bedingungen sind öffentliche Institutionen mehr oder weniger unabhängig? Wir können zwischen drei Sichtweisen der *de facto* Unabhängigkeit unterscheiden. Es gibt die intern-administrative Perspektive, die Perspektive der externen Kontrolle und die dynamisch-adaptive Perspektive.

---

<sup>7</sup> Da wir hauptsächlich interessiert sind an den *Praktiken* von Unabhängigkeit, beschränken wir uns hier im Wesentlichen auf die *de facto* Unabhängigkeit.

Intern-administrative Theorien von Unabhängigkeit stellen die öffentlichen Institutionen ins Zentrum der Analyse. Gemäß der intern-administrativen Theorien wird die Unabhängigkeit von Institutionen bestimmt durch die Führungs-, Personal- und Finanzressourcen sowie durch Kompetenzen, Identität und Zielsetzungen der Organisation. Wenn die Einrichtungen in all diesen Bereichen gut aufgestellt sind, können sie die Unabhängigkeit aus ihrem direkten Umfeld ziehen. Aus dieser Perspektive betrachtet sind öffentliche Institutionen nicht zur Passivität verdammt und müssen nicht einfach nur das hinnehmen, was ihr Umfeld ihnen zuweist, sondern sind selbst aktive Gestalter ihrer Unabhängigkeit (Selznick 1957; Wilson 1989; Carpenter 2001).

Im Gegensatz zu den intern-administrativen Theorien der Unabhängigkeit gehen die Theorien zur externen Kontrolle davon aus, dass die Unabhängigkeit einer öffentlichen Institution davon abhängt, inwieweit die Interessengruppen in ihrem Umfeld Druck ausüben. Je größer die Ressourcen oder Macht einer externen Interessenvertretung (z.B. Interessengruppen, politische Parteien oder Ministerien), desto stärker der Druck, den diese Interessengruppen auf eine öffentliche Institution ausüben können und desto geschwächer die *de facto* Unabhängigkeit der Institution (Weingast & Moran 1983; Kiewiet & McCubbins 1991; Furlong 1998).

Bei den dynamisch-adaptiven Theorien geht man davon aus, dass der Grad an Unabhängigkeit einer öffentlichen Institution davon abhängt, wie die Beziehung zwischen der Stelle und seinen Interessengruppen ausgestaltet wird. Während die Theorien der externen Kontrolle öffentliche Institutionen als separate Einheiten sehen und die intern-administrativen Theorien nur die Interna einer Institution betrachten, konzentrieren sich die dynamisch-adaptiven Theorien von Unabhängigkeit auf ein komplexes Interaktionsmuster zwischen öffentlichen Institutionen und ihrem (politischen) Umfeld. Die Interaktion besteht aus einer Mischung von Stimuli oder Signalen, die von anderer Stelle im Umfeld einer Institution dieselbe erreichen und die natürlich gleichzeitig auch anders herum von der öffentlichen Institution an die Interessengruppen in ihrem Umfeld ausgehen (Moe 1985; Wood & Waterman 1993; Krause 1996).

## 5. Rahmenwerk der Forschungsarbeit

In den folgenden Abschnitten des vorliegenden Berichts werden wir die *de iure* und *de facto* Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen anhand der Ebenen der Unabhängigkeit bewerten, die in diesem Kapitel dargestellt werden. Außerdem werden wir gemäß der drei Perspektiven aus Abschnitt 2.4. versuchen, die wichtigsten Determinanten der *de facto* Unabhängigkeit herauszuarbeiten. Wenn wir wissen, welche Einflussfaktoren die Unabhängigkeit beeinträchtigen, können wir die Best Practices für Unabhängigkeit besser ausmachen und weitergeben.

Im nächsten Kapitel (Kapitel 2) geht es um die *de iure* Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen. Wir werden (a) beschreiben, welche Ansätze internationale Organisationen hinsichtlich des Themas Unabhängigkeit haben; (b) beschreiben, wie Gleichbehandlungsstellen Unabhängigkeit für sich selbst definieren; (c) diese Sichtweisen miteinander vergleichen und (d) diese Sichtweisen mit den Dimensionen der *de iure* Unabhängigkeit vergleichen, wie sie in der Forschung zu finden ist. Ein Hauptziel dieses Abschnitts ist es, zu untersuchen, was die Wissenschaft (in diesem Fall beschränkt auf die öffentliche Verwaltungslehre) bezüglich der formalen Ausgestaltung von Unabhängigkeit denjenigen, die amtliche Dokumente entwerfen und jenen, die im Bereich der Gleichstellung aktiv tätig sind, anbieten kann.

Das Hauptaugenmerk im Kapitel 3 liegt auf der *de facto* Unabhängigkeit aus intern-administrativer Sicht. In diesem Abschnitt werden wir zunächst unsere Ergebnisse betreffend der finanziellen, personellen und politischen Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen präsentieren. Aufbauend auf der Zusammenfassung des Kapitel 2 werden wir zweitens herausfinden, ob das Maß an struktureller Unabhängigkeit (d.h. betreffend Struktur und Rechtsstatus einer Institution) tatsächlich ein wichtiger Faktor für die *de facto* Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen ist. Schlussendlich berichten wir, wie die Teilnehmer unserer Interviews und Gruppendiskussionen die Rolle der Gleichbehandlungsstellenleitung sehen.

Im Kapitel 4 konzentrieren wir uns dann auf die Theorien der externen Kontrolle und Dynamik. Zunächst werden wir hier unsere Ergebnisse dazu präsentieren, wie die Befragten die relative Bedeutung von staatlichen, politischen und gesellschaftlichen Interessenvertretern sehen. Wir messen, wie bedeutend der Einfluss von Ministerien, Nichtregierungsorganisationen, den Gerichten, politischen Parteien und anderen auf die Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen ist. Gleichbehandlungsstellen operieren außerdem in einem dynamischen Umfeld, das von (unvorhergesehenen) Vorkommnissen, Regierungswechseln, neu eingeführten Gesetzen und Wechseln in der Leitung ihrer Stelle geprägt ist. Was sind die wichtigsten Ereignisse, die eine unabhängige Aufgabenerledigung beeinträchtigen und wie versuchen sie, damit umzugehen? Diese und damit verbundene Fragen bilden das Hauptthema des Kapitels.

## 6. Zusammenfassung

Die wichtigsten Schlussfolgerungen aus wissenschaftlichen Studien zum Konzept der Unabhängigkeit können wie folgt zusammengefasst werden:

- Unabhängigkeit ist ein mehrdimensionales Konzept, das mit verschiedenen Aspekte einer Organisation zusammenhängt. Wir unterscheiden zwischen führungsbezogener, politischer, finanzieller, struktureller, rechtlicher und interventionaler Unabhängigkeit.
- *De facto* (oder tatsächliche) Unabhängigkeit muss von der *de iure* (oder formalen) Unabhängigkeit unterschieden werden, da es zwischen einem gewissen Grad an formalen Befugnissen und der tatsächlichen Nutzung dieser Befugnisse Unterschiede geben kann .
- Unabhängigkeit ist für eine Organisation keine statische Größe sondern ist dynamisch, sie kann sich im Laufe der Zeit ändern - entweder aufgrund von rechtlichen Änderungen (*de iure*) oder auf Grund von bestimmten Vorkommnissen (*de facto*).

Die oben genannten Erkenntnisse wurden hauptsächlich aus der öffentlichen Verwaltungslehre gezogen und bilden den Rahmen für eine systematische Untersuchung der praktische Umsetzung von Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen.



# Kapitel 2

## Amtliche Dokumente und die Sicht der Gleichbehandlungsstellen auf die Unabhängigkeit

Dieser Abschnitt widmet sich der *de iure* bestehenden Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen. Zunächst beschreiben wir Ansätze internationaler Organisationen zum Thema Unabhängigkeit (§2.1). Desweiteren wird beschrieben, wie Gleichbehandlungsstellen Unabhängigkeit für sich selbst definieren (§2.2). Anschließend vergleichen wir diese Sichtweisen miteinander, um festzustellen, ob die Prinzipien der Unabhängigkeit so wie sie in den offiziellen Dokumenten umrissen werden, mit dem übereinstimmen, was die Gleichbehandlungsstellen als den von ihnen angestrebten Grad an Unabhängigkeit sehen (Abschnitt 2.3). Wir vergleichen diese Sichtweisen darüber hinaus mit der *de iure* Unabhängigkeit, wie sie in der wissenschaftlichen Forschung zu finden ist.

Das Hauptanliegen in diesem Abschnitt ist, herauszufinden, ob zwischen den formal beschriebenen Prinzipien der Unabhängigkeit und der Sicht der Gleichbehandlungsstellen eine Diskrepanz besteht und was die Wissenschaft (hier beschränkt auf den Fachbereich öffentliche Verwaltung) bezüglich der formalen Ausgestaltung von Unabhängigkeit denjenigen, die amtliche Dokumente entwerfen und jenen, die im Bereich der Gleichstellung aktiv tätig sind, anbieten kann.

### 1. Unabhängigkeitsprinzipien in amtlichen Dokumenten

Die Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen ist etablierter Bestandteil einer Reihe von Richtlinien und amtlichen Schlüsseldokumenten.

Die Richtlinien:

- Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Gleichbehandlung von Personen ohne Unterschied ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft;
- Artikel 7 (einschließlich Art. 8a) der Richtlinie 2002/73/EG des Rates vom 23. September 2002 in Abänderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates (Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter)
- Artikel 12 der Richtlinie 2004/113/EG des Rates;
- Artikel 20 der Richtlinie 2006/54/EG des Rates (Neufassung);
- Artikel 20 der Vorlage für eine Richtlinie des Rates (COM(2008) 426 Endfassung).

Obwohl der genaue Wortlaut in der jeweiligen Richtlinie variiert (abhängig vom Kernpunkt), steht das Thema Unabhängigkeit immer im Zusammenhang mit der erfolgreichen Arbeit der Gleichbehandlungsstellen.

Gleichbehandlungsstellen sollten befähigt sein:

- Opfern von Diskriminierung unabhängige Unterstützung bei der Verfolgung ihrer Diskriminierungsbeschwerden zu geben;
- unabhängige Prüfungen in Bezug auf Diskriminierung durchzuführen; und
- unabhängige Gutachten herauszugeben und Empfehlungen im Zusammenhang mit den jeweiligen diskriminierungsrelevanten Themen auszusprechen

Die Europäische Union überlässt die Frage nach dem Status der Stellen den Mitgliedsstaaten. Nach Art. 12 der Richtlinie 2004/113/EG des Rates heißt es, die EU überlässt es dem Ermessen der Mitgliedstaaten „eine oder mehrere Stellen [zu bezeichnen], deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu fördern, zu analysieren, zu beobachten und zu unterstützen und trifft die *erforderlichen Vorkehrungen*. Diese Stellen können Teil von Einrichtungen sein, die auf nationaler Ebene die Aufgabe haben, für den Schutz der Menschenrechte, für die Wahrung der

Rechte des Einzelnen oder für die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung einzutreten [unsere Hervorhebungen].“ Die Mitgliedstaaten werden lediglich beauftragt, die „erforderlichen Vorkehrungen“ zu treffen, ob die Stellen „Teil von Einrichtungen“ sind, bleibt den Mitgliedstaaten überlassen.

Weitere Prinzipien und Bedingungen für die Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen finden sich in den zwei folgenden amtlichen Dokumenten:

- Pariser Prinzipien (UN-Kommission zur Menschenrechtsresolution 1992/54)
- Allgemeine Grundsatzempfehlung Nr. 2 des Europäischen Rates an die ECRI (European Commission against Racism and Intolerance)

Verglichen mit den Vorgaben in den Richtlinien scheinen die Pariser Prinzipien und die allgemeine Grundsatzempfehlung Nr. 2 des Europäischen Rates an die ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) verstärkt mit den organisatorischen Aspekten der Unabhängigkeit befasst. Die folgenden allgemeinen Vorgaben bezüglich der Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen ergeben sich hieraus wie folgt (nicht-hierarische Reihenfolge):

- Aufgabenwahrnehmung ohne Eingriffe seitens des Staates
- Bereitstellung von Ressourcen nach Einschätzung der Leitung
- Freie Personalentscheidungen
- Eigene Räumlichkeiten
- Angemessene und/oder ausreichende finanzielle Ausstattung
- Freie Aufgabenzuweisung
- Eindeutige Rechtsvollmachten und gesetzliche Richtlinien
- Zusammensetzung der Kommissionen und/oder des Vorstands soll den Pluralismus der Zivilgesellschaft widerspiegeln
- Möglichkeit der freien Kommunikation mit der breiten Öffentlichkeit
- Transparenz

Insgesamt kann man erkennen, dass sich die in den Richtlinien und amtlichen Dokumenten umrissenen Prinzipien gegenseitig ergänzen. Die Prinzipien in den amtlichen Dokumenten sind gewissermaßen Spezifizierungen der „erforderlichen Vorkehrungen“, welche die EU von ihren Mitgliedstaaten fordert.

## 2. Von den Gleichbehandlungsstellen dokumentierte Unabhängigkeitsprinzipien

Die Befragten aus den Institutionen wurden in unserer Umfrage gebeten anzugeben, welche Prinzipien der Unabhängigkeit ihrer Erfahrung nach am dringendsten einer Umsetzung bedürfen, damit sie in der Praxis unabhängig arbeiten können. Die Fragestellung zu diesem Punkt wurde bewusst offen gehalten. Unten finden Sie einige der repräsentativsten Aussagen. Die Aussagen sind anonym und können den jeweiligen Befragten nicht zugeordnet werden.

Nach Aussage eines/einer Befragten:

- sollte Unabhängigkeit in einem Gesetzestext festgeschrieben werden;
- sollten Gleichbehandlungsstellen sowohl unabhängig von staatlichen Institutionen als auch von privatwirtschaftlichen Akteuren handeln;
- sollte es möglich sein, unabhängige Entscheidungen sowohl in Bezug auf Arbeitsinhalte als auch auf Budget und Personal zu treffen;
- sollten Gleichbehandlungsstellen das Recht haben, nationale und EU Gesetze unabhängig auszulegen; und
- sie sollten das Recht haben, die Öffentlichkeit über Diskriminierungsprobleme zu informieren.

Ein/e andere/r Befragte/r sagte aus, dass Gleichbehandlungsstellen nicht in die hierarchische Behördenstruktur eines Ministeriums eingebunden werden sollten und dass Ministerien sich an Entscheidungen halten und Ihrer Informationspflicht nachkommen sollten. Es wurde ebenfalls

für wichtig erachtet, dass die Kriterien für die Ernennung der Mitglieder des Vorstandes und des Präsidenten unabhängig festgelegt werden können. Die gesetzlich übertragenen Machtbefugnisse einer Stelle sollten soweit reichen, dass sie voll befähigt ist, intern Prioritäten zu setzen und alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Ein/e weitere/r Befragte/r war der Meinung, Unabhängigkeit ergäbe sich daraus, dass andere staatliche Stellen in finanziellen, strukturellen und personellen Angelegenheiten keinerlei Einfluss nehmen könnten. Außerdem solle die Stelle angemessene Mittel zur Verfügung haben, um unabhängige Untersuchungen wenn nötig auch gegen staatliche Institutionen einleiten und durchführen zu können - bei Bedarf auch gegen das Ministerium, dem die organisatorische Aufsicht der Gleichbehandlungsstelle obliegt. Der/dem Befragten zufolge hieße dies:

- Vollständige Unabhängigkeit bei der Untersuchung von Fällen
- Unabhängigkeit bezüglich der Organisation der Einrichtung
- Unabhängigkeit bezüglich der Mittelzuweisung entsprechend des Aufgabenumfangs; und
- Rechtlich garantierte Unabhängigkeit bei der Nutzung der Ressourcen, ohne die Möglichkeit, die Pläne im laufenden Geschäftsjahr zu ändern

Eine/r der Befragten war außerdem der Ansicht, dass die Unabhängigkeit über die einzelnen Kernkompetenzen hinausginge; dass sie die Kultur und Praxis der Organisation selbst betreffe. Um dies zu verdeutlichen, gab der/die Befragte an, es ginge bei Unabhängigkeit um Folgendes:

- Verfügung und Nutzung der Ressourcen gemäß Einschätzung der Institution
- Aufbau von Arbeitsbeziehungen mit Interessengruppen aus allen Bereichen, die gleiche Ziele verfolgen
- Integer sein und über eine öffentliche Stimme verfügen, die den Satzungen der Organisation entspricht und sich anderen Interessen nicht beugt
- Position beziehen und sich solidarisch zeigen mit jenen, die Ungleichbehandlung oder Diskriminierung erfahren
- Fälle unerschrocken und unparteiisch angehen und sich nicht vom Gegner - egal von welcher Seite - einschüchtern oder beeinflussen lassen
- Position beziehen, die sich begründet auf Beweisen für und auf dem Verständnis von Ungleichbehandlung und Diskriminierung.

Über diese Antworten hinaus haben uns einige Gleichbehandlungsstellen ihre Satzungen zukommen lassen. Die nationalen Rechtsinstrumente (Gesetze, Satzungen, Vorschriften), die im Rahmen unserer Forschung relevant waren, schaffen Vorgaben bezüglich der Unabhängigkeit einer Gleichbehandlungsstelle.

### 3. Vergleich formaler amtlicher und selbst dokumentierter Unabhängigkeitsprinzipien

Tabelle 2.1 vergleicht die Unabhängigkeitsprinzipien wie sie sich in den EU-Richtlinien und in amtlichen Dokumenten internationaler Organisationen (nicht EU) finden, und die Prinzipien, die von unseren Befragten der Gleichbehandlungsstellen selbst beschrieben wurden. Wir verwenden die verschiedenen Aspekte von Unabhängigkeit, wie in Kapitel 1 dargelegt, als Richtwert.

Man sollte in diesem Zusammenhang bedenken, dass der öffentlichen Verwaltungslehre zufolge diese Aspekte lediglich die Grundvoraussetzungen für die unabhängige Arbeit von Gleichstellungsstellen darstellen. In der Praxis sind eher selten alle Voraussetzungen erfüllt. Die meisten Forschungsergebnisse belegen jedoch, dass die Wahrscheinlichkeit einer unabhängigen Aufgabenwahrnehmung steigt, wenn die Voraussetzungen im Wesentlichen gegeben sind.

Die Tabelle zeigt, dass die in den amtlichen Dokumenten umrissenen und die von den Gleichbehandlungsstellen selbst beschriebenen Prinzipien mehr Gemeinsamkeiten aufweisen, als die Prinzipien dieser beiden Kategorien gegenüber den in den Richtlinien beschriebenen Prinzipien. Natürlich gibt es große Unterschiede bezüglich der Darlegung der Prinzipien. Die

Pariser Prinzipien und die ECRI-Empfehlung sind im Gegensatz zu den Richtlinien keine verbindlichen Dokumente. Dass die Unabhängigkeitsprinzipien in den Richtlinien sehr offen beschrieben werden, entspricht dem Regulierungsstil der EU. Im Allgemeinen wird der Wortlaut recht offen gehalten, um den Mitgliedstaaten genügend Raum für eine landesspezifische Ausgestaltung der Regelung zu geben.

Weiterhin wurde deutlich, dass der Unterschied zwischen den Unabhängigkeitsprinzipien in den amtlichen Dokumenten internationaler Organisationen und den selbst dokumentierten Beschreibungen hauptsächlich im Prinzip der strukturellen Unabhängigkeit zu sehen ist. Obwohl die in den amtlichen Dokumenten erwähnte Berücksichtigung von „Verfügen über eigene Räumlichkeiten“ auf die Notwendigkeit struktureller Unabhängigkeit hinzuweisen scheint, wird dies nicht so deutlich hervorgehoben, wie von der Mehrzahl unserer Befragten. Einige Befragte formulierten wie folgt: „Gleichbehandlungsstellen sollten sowohl unabhängig von staatlichen Institutionen als auch von privatwirtschaftlichen Akteuren sein.“ Andere postulierten, dass die „organisatorische Unabhängigkeit von der Behörde“ eine wichtige Voraussetzung für die Gesamtunabhängigkeit der Stelle sei. In Bezug auf die Ernennung von Direktoren, Vorstandsmitgliedern und Ausschussmitgliedern wurde die Forderung laut, diesbezüglich Vorgehensweisen und Regeln durchzusetzen, welche die Unabhängigkeit der Stelle garantieren.

Angesichts der Erkenntnisse aus der Forschung zur Unabhängigkeit ist dies eine wichtige Beobachtung. Für die Unabhängigkeit von öffentlichen Stellen ist die strukturelle Unabhängigkeit eine wichtige Voraussetzung. Im Vergleich zu den anderen Bedingungen hat sie in der Tat etwas mehr Gewicht (Moe 1995; Horn 1995; Christensen 2001). Aufgrund der Tatsache, dass dieser Aspekt zwar von der Mehrheit der an dieser Studie teilnehmenden Stellen explizit, in den amtlichen Dokumenten hingegen kaum erwähnt wird, schenken wir diesem Punkt besondere Aufmerksamkeit. Dabei untersuchen wir einerseits die möglichen Auswirkungen struktureller Unabhängigkeit auf andere Aspekte von Unabhängigkeit (vgl. Kapitel 3) und andererseits, in welchem Ausmaß eine verschieden ausgeprägte strukturelle Unabhängigkeit Einfluss auf die Beziehungen von Gleichbehandlungsstellen zu Interessengruppen in ihrem Umfeld hat (vgl. Kapitel 4).

Tabelle 2.1 Vergleich der Unabhängigkeitsprinzipien

Dimensionen der Unabhängigkeit	Richtlinien	Dokumente internationaler Organisationen	Selbst beschrieben
Führungsbezogen	X	X	X
Politisch	X	X	X
Finanziell		X	X
Strukturell			X
Rechtlich		X	X
Interventionell	X	X	X

Es gibt einige Unabhängigkeitsprinzipien, die in den amtlichen Dokumenten internationaler Organisationen auftauchen und auch von den Gleichbehandlungsstellen erwähnt werden, in der wissenschaftlichen Literatur hingegen nicht zu finden sind. In diesem Zusammenhang fällt insbesondere das Prinzip der „pluralistischen Repräsentation“ als eine Grundvoraussetzung für Unabhängigkeit ins Auge - einfach auf Grund der Tatsache, dass dieser Punkt häufig erwähnt und betont wird.

Betrachten wir genauer, wie Unabhängigkeit von den Verfassern der ECRI-Empfehlung und der Pariser Prinzipien (die Richtlinien schweigen zu diesem Thema) gesehen wird, so ist zu erkennen, dass Unabhängigkeit quasi als Abwägung zwischen allen in der Gesellschaft vorherrschenden Interessen zu verstehen ist. Beide Dokumente raten zu einer „pluralistischen Repräsentation“ in den Ausschüssen und, inter alia, des Personals der Gleichbehandlungsstellen. Es wird impliziert, dass die unabhängige Funktion Ergebnis eines Abwägungsprozesses ist, der zwischen Repräsentanten verschiedener religiöser und philosophischer Ideen, verschiedenen Regierungsabteilungen, Parlamentsmitgliedern unterschiedlicher politischer Parteien, Frauenverbänden und den Mitgliedern von

Minderheitengruppierungen erfolgt. Die Verfasser dieser Dokumente scheinen die asymmetrischen Machtverhältnisse zwischen Repräsentanten von Regierungsstellen, Parlament und starken Interessenverbänden (z. B. von Wirtschaftsvertretern) einerseits, und den weniger einflussreichen Organisationen von Minderheitengruppierungen, Frauen und anderen gefährdeten Gruppierungen andererseits, nicht bedacht zu haben.

Wir bezweifeln ernsthaft, dass das Prinzip der ‚pluralistischen Repräsentation‘ tatsächlich eine angemessene Voraussetzung für Unabhängigkeit ist. Dazu müsste die politische Kultur eines Landes oder Sektors konkordanzdemokratisch sein und die Parteienlandschaft intrinsisch konsenswillig (siehe Lijphart 1984). Ist dies nicht der Fall, birgt das Prinzip der pluralistischen Repräsentation die Gefahr, dass sich Interessenkonflikte und ungleiche Machtverhältnisse, die in einer Gesellschaft als Ganzes existieren, in den Entscheidungsbereichen der Gleichbehandlungsstellen widerspiegeln.

#### 4. Zusammenfassung

In diesem Abschnitt wurden die Unabhängigkeitsprinzipien wie sie sich in den amtlichen Dokumenten und EU-Richtlinien finden, mit Unabhängigkeitsprinzipien verglichen, welche die Befragten aus verschiedenen Gleichbehandlungsstellen selbst angaben. Wir können folgende Schlüsse ziehen:

Empirische Analysen der Unabhängigkeit belegen, dass strukturelle Unabhängigkeit ein ausschlaggebender Faktor für die *de facto* Unabhängigkeit ist. Wie Holtmaat in ihrem Bericht zurecht betonte, weisen amtliche Dokumente und EU-Richtlinien lediglich auf ein unabhängiges *Arbeiten* hin. Von der Mehrheit der Gleichbehandlungsstellen wird jedoch eine strukturelle Unabhängigkeit gefordert. Obwohl die Vorstellungen der Stellen im Allgemeinen in hohem Maße mit dem übereinstimmen, was diesbezüglich in amtlichen Dokumenten der UN und des Europarats festgehalten ist, scheinen Gleichbehandlungsstellen etwas hartnäckiger in ihrem Wunsch nach struktureller Unabhängigkeit zu sein. Ob und inwieweit dieser Wunsch angemessen ist, wird im folgenden Abschnitt behandelt (Kapitel 3).

Die Vorgaben bezüglich Unabhängigkeit sind in den EU-Richtlinien wesentlich indirekter formuliert als in den amtlichen Dokumenten internationaler Organisationen. Die EU-Richtlinien verweisen eher auf eine unabhängige Aufgabenausführung als auf einen unabhängigen Status. In Theorie und Praxis mögen die Implikationen für Unabhängigkeit die gleichen sein; d.h. wenn eine Stelle in der Lage ist, Opfern unabhängige Unterstützung zu bieten oder unabhängige Umfragen durchzuführen, muss der formale Status dieser Stelle nicht problematisch sein. Für die Mitgliedstaaten sind jedoch ausschließlich die EU-Richtlinien verbindlich und die lassen in ihrer Umsetzung reichlich Raum für Interpretationen. Möchte man die Arbeitsweisen der Gleichbehandlungsstellen europaweit harmonisieren, kann sich das als nachteilig erweisen. Bezüglich der von den Gleichbehandlungsstellen dokumentierten Unabhängigkeitsprinzipien zeigte sich, dass sie den Angaben in den ECRI-Richtlinien und den Pariser Prinzipien näher stehen.

Weiterhin nehmen wir gemäß des Holtmaat-Berichts zur Kenntnis, dass Konzepte wie „Unterstützung“ und „Anhörung von Fällen“ in der Praxis schwer voneinander zu unterscheiden sind (European Commission 2007: 5). Daher ist es schwer, die *de facto* Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen auf Basis der EU-Richtlinien zu vergleichen.

Die Verfasser der ECRI-Empfehlung und der Pariser Prinzipien (die Richtlinien schweigen zu diesem Thema) verstehen Unabhängigkeit als die Abwägung aller in der Gesellschaft vorherrschenden Interessen. Beide Dokumente raten zu einer „pluralistischen Repräsentation“ in den Ausschüssen und, inter alia, beim Personals der Gleichbehandlungsstellen. Wir verweisen auf die Gefahr asymmetrischer Machtverhältnisse zwischen Repräsentanten staatlicher- und Nichtregierungsorganisationen sowie zwischen Repräsentanten besser organisierter und weniger gut organisierter Gruppierungen im Fall einer fehlenden konsenswilligen politischen Kultur. Dies kann zu einer Situation führen, in der zwar ‚alle Gruppierungen gleich sind, aber einige etwas gleicher als andere‘ sind.

# Kapitel 3

## Intern-administrative Perspektive

Dieser Abschnitt widmet sich der intern-administrativen Ebene der Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen. In diesem Zusammenhang steht im Zentrum, dass die Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen von den internen und administrativen Ressourcen abhängt, über die verfügt werden kann - d.h. je umfassender und/oder besser eine Stelle ausgestattet und organisiert ist, desto unabhängiger kann sie agieren (siehe Abschnitt 4). Von allen genannten Determinanten für Unabhängigkeit werden wir uns hier in der Hauptsache auf die personelle und finanzielle Ausstattung von Gleichbehandlungsstellen konzentrieren.<sup>8</sup> Dabei bestimmen wir, inwieweit zwei der wichtigsten Aspekte der Pariser Prinzipien und der ECRI Empfehlung in die Praxis umgesetzt werden.

Außerdem dokumentieren wir das von den Gleichbehandlungsstellen selbst wahrgenommene Maß an politischer Unabhängigkeit. Die politische Unabhängigkeit ist direkt abhängig davon, inwieweit Gleichbehandlungsstellen Opfern von Diskriminierung unabhängige Unterstützung bieten und Diskriminierungsbeschwerden verfolgen können; inwieweit sie unabhängige Umfragen in Bezug auf Diskriminierung durchführen sowie unabhängige Gutachten herausgeben und Empfehlungen im Zusammenhang mit diskriminierungsrelevanten Themen aussprechen können. Wir untersuchen, inwiefern Gleichbehandlungsstellen sich selbst bei der Wahrnehmung Ihrer Kernaufgaben - wie in den EU Richtlinien vorgegeben - als unabhängig sehen.

Weiterhin werden wir die personelle-, finanzielle- und politische Unabhängigkeit einerseits mit der strukturellen Unabhängigkeit auf der anderen Seite in Bezug setzen. Wie schon in den vorangegangenen Kapiteln angeführt, gilt die strukturelle Unabhängigkeit im Fachbereich öffentliche Verwaltung als eine der wichtigsten Variablen der *de facto* (tatsächlichen) Unabhängigkeit. Wir haben zudem dokumentiert, dass - obwohl in amtlichen Dokumenten oder den EU-Richtlinien kaum erörtert - die meisten Gleichbehandlungsstellen ausdrücklich die strukturelle Unabhängigkeit als eine Hauptvoraussetzung der insgesamten Unabhängigkeit sehen. Aus diesem Grund erachten wir es als notwendig, die Bedeutung von struktureller Unabhängigkeit in ihrer Wirkung auf die anderen Dimensionen der Unabhängigkeit eingehender zu prüfen.

Die zentralen Fragen dieses Abschnitts lauten wie folgt:

- Wie steht es um die finanzielle, personelle und politische Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen?
- Besteht eine für Gleichbehandlungsstellen eine Beziehung zwischen dem Grad an struktureller Unabhängigkeit und dem Grad an personeller-, finanzieller und politischer Unabhängigkeit?

### 1. Finanzielle, personelle und politische Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsstellen

#### 1.1 Finanzielle Unabhängigkeit

*„Auch wenn [Sie sich] nicht einmischen [...] - können [Sie] einfach die Gelder kürzen.“* (Zitat eines/einer Befragten)

---

<sup>8</sup> Wir befassen uns hier nicht mit der Rolle der Institutionsleitung. Die Führung der Stelle muss zweierlei leisten: Einerseits bestimmt die Führungskompetenz, wie gut oder schlecht eine Institution intern organisiert wird: Der Leitung der Organisation muss das Ziel bestimmen, den Mitarbeitern die Kernwerte eindringlich vermitteln und sie durchsetzen und die Organisation so effizient wie möglich führen. Andererseits muss die Leitung der Stelle die externen Beziehungen pflegen: Es müssen stützende Netzwerke und Koalitionen geschaffen, mit Interessengruppen verhandelt und kritische Ereignisse gehandhabt werden. Die Studie liefert zu wenig Daten, um Rückschlüsse auf die Rolle der Leitung bei der internen Organisation zu ziehen. Die meisten Informationen konnten wir zu den nach außen gerichteten Aufgaben der Leitung in Erfahrung bringen. Dies ist auch das Thema des nächsten Kapitels (Kapitel 4).

Die finanziellen Ressourcen können mit dem Blut in den Adern eines Körpers verglichen werden. Bei ungenügender Finanzausstattung leidet die gesamte Organisation. Aber ausreichende Mittel sind nicht zu verwechseln mit finanzieller Unabhängigkeit. Ebenso entscheidend ist in diesem Zusammenhang, wofür die Institutionen das Geld nutzen dürfen (oder nicht nutzen dürfen).<sup>9</sup>

Wir haben unsere Teilnehmer aufgefordert, ihre finanzielle Unabhängigkeit zu bewerten - unter Berücksichtigung vier wichtiger Indikatoren für Finanzmanagementsysteme in öffentlichen Institutionen. Je höher die finanzielle Unabhängigkeit, desto eher kann die Leitung einer Stelle bestimmen, in welche Aufgabenbereiche und Programme die Gelder fließen. Die folgenden Aspekte dienen als Indikatoren: Kann die Stelle (1) die Ressourcen zwischen Personal und laufenden Kosten verschieben, (2) die Ressourcen zwischen Budget und Investitionen verschieben, (3) Kredite für Investitionen aufnehmen und (4) das Budget von einem Jahr auf das nächste verlagern? Alle Ergebnisse wurden in der Tabelle 3.1 festgehalten.

Die Tabelle zeigt, dass die Hälfte bis zwei Drittel aller Gleichbehandlungsstellen (zwischen 7 und 14) bei der Budgetzuweisung für Personal- und laufende Kosten sehr frei sind. Zweitens dokumentieren mehr als die Hälfte der Gleichbehandlungsstellen (11) eine erhebliche Unabhängigkeit bezüglich der Verlagerung von Ressourcen zwischen Budget und Investitionen. Drittens zeigt die Tabelle, dass die überwiegende Mehrheit der Gleichbehandlungsstellen bei Kreditnahme und langfristiger Verlagerung der (überschüssigen) Mittel über Jahre hinweg nicht unabhängig agieren kann. Zusammengefasst kann man also sagen, dass ungefähr eine Hälfte bis zu zwei Drittel der Gleichbehandlungsstellen eine erhebliche finanzielle Unabhängigkeit genießt - *innerhalb des jeweiligen jährlichen Zuweisungszeitraums*.

Tabelle 3.1 Finanzielle Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen (in absoluten Zahlen)

	Grad der finanziellen Unabhängigkeit			Gesamt (N)
	Nein, überhaupt nicht	Ja, aber nur mit Genehmigung bzw. unter bestimmten Bedingungen des (übergeordneten) Ministeriums bzw. der Regierung.	Ja, ohne jegliche Genehmigung des (übergeordneten) Ministeriums bzw. der Regierung und bedingungslos	
Möglichkeit der Verlagerung von Ressourcen zwischen Personal- und laufenden Kosten?	7	7	7	21
Möglichkeit der Verlagerung von Ressourcen zwischen Budget und Investitionen?	9	5	6	20
Kreditnahme für Investitionen?	18	1	1	20
Möglichkeit der Verlagerung von Ressourcen über Jahre hinweg?	17	3	1	21

<sup>9</sup> Die Höhe des Budgets ist nicht Gegenstand unserer Forschung. Es gibt erhebliche Unterschiede und viele Stellen können nicht eindeutig benennen, wie das Budget zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen aufgeteilt wird. Außerdem kann die Situation je nach Land deutlich variieren, womit ein direkter Vergleich der Budgets ohnehin keinen Sinn macht. Vergleichen Sie hierzu bitte auch den Holtmaat-Bericht.

### 1.2. Personelle Unabhängigkeit (Personalleitung)

„Wir sollten unser eigenes Personal einstellen können [...] für uns wäre es von Interesse, [mehr] Soziologen zu haben und im Moment können wir das nicht durchsetzen.“ (Zitat eines/einer Befragten)

Entscheidungen bezüglich der Personalpolitik sind eng mit dem Finanzmanagement verbunden, da der größte Posten einer Gleichbehandlungsstelle die Personalkosten sind. Je unabhängiger die Personalorganisation einer Gleichbehandlungsstelle, desto eher kann die Stellenleitung Kompetenz und Kultur prägen und letztlich auch die Gesamtleistung der Institution beeinflussen. Tabelle 3.2 illustriert unsere Erkenntnisse zur personellen Unabhängigkeit. Insbesondere haben wir die Teilnehmer dazu befragt, in welchem Umfang ihre Stellen unabhängig sind betreffend (1) Festlegung der Gehaltshöhe, (2) Gestaltung der Beförderungskriterien, (3) Bewertung des Personals, (4) Einstellung von eigenem Personal und (5) Entscheidungen zum Personalabbau.

Tabelle 3.2. Personelle Unabhängigkeit (Personalleitung) von Gleichbehandlungsstellen (in absoluten Zahlen)

	Grad der personellen Unabhängigkeit			Gesamt (N)
	Nein	Nur nach Genehmigung des (übergeordneten) Ministeriums oder der Regierung	Ja	
Gehalt	7	3	10	20
Kriterien für Beförderungen	6	1	12	19
Bewertung von Personal	4	0	15	19
Einstellung von Mitarbeitern	4	0	15	19
Personalabbau	4	3	12	19

Tabelle 3.2 zeigt, dass die Gleichbehandlungsstellen relativ unabhängig bezüglich ihrer Personalorganisation sind. Die Hälfte ist befugt, die Gehaltshöhe Ihrer Mitarbeiter festzulegen, mehr als die Hälfte geben an, dass Sie die Bedingungen für eine Beförderung gestalten können. Zwei Drittel der Gleichbehandlungsstellen gaben an, dass sie einen hohen Grad an Unabhängigkeit haben, wenn es um die Bewertung und Einstellung von Personal geht. Mehr als die Hälfte der Gleichbehandlungsstellen hat freie Hand, wenn Personal abgebaut werden soll.

### 1.3 Politische Unabhängigkeit

Schließlich wenden wir uns noch der Frage zu, inwieweit unabhängige Entscheidungen hinsichtlich der politischen Aufgaben getroffen werden können. Im Rahmen dieser Studie wird die politische Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen auch gemessen daran, welche Handhabe die Leitung einer Stelle bezüglich Entscheidungen zu folgenden Aspekten hat:

- Bereitstellung von Unterstützung für Diskriminierungsopfer
- Anhörung und Untersuchung von Fällen und
- Herausgabe von Umfragen und Berichten

Die ursprünglichen Antwortkategorien im Fragebogen der Studie wurden gemessen an einer Skala mit 7 Punkten. Allerdings entschlossen wir uns aufgrund der ungleichen Punktbewertungen, besonders bei den Zwischenkategorien, die Skala zu Präsentationszwecken zu vereinfachen und sie rangiert jetzt zwischen folgenden Polen:



- „Die Organisation selbst trifft Entscheidungen, das (übergeordnete) Ministerium oder die Regierung ist nicht beteiligt/wenig beteiligt/muss konsultiert werden/der Minister gibt die Bedingungen genau vor“
- „Das (übergeordnete) Ministerium oder die Regierung trifft Entscheidungen, nachdem die Stelle konsultiert wurde/ohne dass die Stelle konsultiert wurde“,
- „Weder das Ministerium noch die Stelle trifft Entscheidungen, da die Rechtslage keinerlei Raum für Interpretationen lässt.“

Wegen der extrem inhomogenen Verteilung der Antworten möchten wir die Bewertungen in Worten wiedergeben:

Bezüglich der *unabhängigen individuellen Unterstützung* gaben 19 von 21 Stellen an, dass sie praktisch voll unabhängig wären (d.h. „Die Organisation selbst trifft Entscheidungen, das (übergeordnete) Ministerium oder die Regierung ist nicht beteiligt...“); eine Stelle berichtete, dass „die Organisation die Entscheidung selbst trifft, nachdem Minister/Ministerium ausführlich konsultiert wurden“; und eine Stelle gab an, dass „weder Minister/Ministerium noch die Organisation über diese Sache entscheiden, weil die betreffende Rechtslage keinerlei Raum lässt“.

Betreffend der *unabhängigen Anhörung und Untersuchung von Fällen* gaben 18 (von 19) Stellen an „Die Organisation selbst trifft Entscheidungen, das (übergeordnete) Ministerium oder die Regierung ist nicht beteiligt“ nur eine Stelle antwortet „Weder Minister/Ministerium noch die Organisation entscheiden über diese Sache, weil die betreffende Rechtslage keinerlei Raum lässt.“

Bezüglich der unabhängigen Ausgabe von Befragungen und Berichten gaben 20 (von 21) Stellen an, dass „die Stelle die Entscheidung selbst trifft und Minister/Ministerium nicht beteiligt sind...“; eine Stelle gibt an, dass „die Stelle die Entscheidung selbst trifft und Minister/Ministerium am Entscheidungsprozess ein wenig beteiligt sind.“

Daraus können wir schließen, dass mit einer oder zwei Ausnahmen alle Stellen quasi voll politisch unabhängig sind.

## 2 Die Auswirkungen von struktureller Unabhängigkeit

### 2.1 Strukturelle Unabhängigkeit: Führungsstruktur und Rechtspersönlichkeit (Rechtsstatus)

Wenden wir uns nun der zweiten Frage des Kapitels zu: Hat der Grad der strukturellen Unabhängigkeit Einfluss auf das Maß der finanziellen, personellen und politischen Unabhängigkeit? Ist strukturelle Unabhängigkeit wirklich ein wichtiger Faktor für die Unabhängigkeit, wie im vorangegangenen Kapitel angenommen?

Wir arbeiten mit zwei beliebten Indikatoren der strukturellen Unabhängigkeit: Führungsstruktur (d.h. wird die Stelle von einer Einzelperson oder von einem Gremium geführt?) und Rechtspersönlichkeit oder Rechtsstatus (d.h. hat die Stelle Ihre eigene Satzung oder ist sie Teil einer Regierungseinheit?). Aus der Kombination dieser zwei Dimensionen entsteht eine vierteilige Typologie.

In unserer Studie finden wir Beispiele für jeden Institutionstyp (siehe Tabelle 3.3). Die erste und größte Gruppe hat ein Vorstandsgremium und einen separaten Rechtsstatus (d.h. sie sind nicht Teil eines Ministeriums sondern haben eine Rechtsgrundlage, die ihnen eine andere Stellung verschafft als ein Regierungsministerium). Diese Gruppe wird gefolgt von Stellen ohne Vorstandsgremien aber mit separatem Rechtsstatus. Stellen ohne separaten Rechtsstatus sind in der Minderheit (nur 5 von 22). Vier dieser Stellen werden von einem Direktor, Beauftragten oder Ombudsmann geleitet. Nur eine Stelle hat ihre eigene Rechtsgrundlage.

Tabelle 3.3 Strukturelle Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen (in absoluten Zahlen)

		Organisation geleitet durch ein Gremium, Vorstand oder eine Kommission?		
		Ja	Nein	Gesamt
Eigene Rechtspersönlichkeit?	Ja	10	7	17
	Nein	1	4	5
	Gesamt	11	11	22

Der Unterschied zwischen Stellen mit und ohne Vorstandsgremium und/oder Rechtspersönlichkeit ist erheblich. Die zwei Aspekte sind auch Indikatoren für die *de facto* Unabhängigkeit, die in ihrer täglichen Arbeit zum Ausdruck kommt.

Vorstandsgremien wirken für die Organisation wie eine Art Schutzschild: Der Vorstand - und nicht der Minister oder das Ministerium - muss die Leitung bzw. die Mitarbeiter zur Verantwortung ziehen. Stellen mit einem Vorstand können sich der direkten politischen Einflussnahme entziehen. *De facto* Unabhängigkeit kann nach Erkenntnissen der öffentlichen Verwaltungslehre ausgeprägt sein, wenn die Stellen befugt sind, Entscheidungen zu treffen – damit ist die Möglichkeit der Einflussnahme von Politikern relativ gering.

Rechtliche Eigenständigkeit holt die Stelle noch weiter aus dem politischen Einflussbereich. Stellen, die Teil eines Ministeriums sind, fallen in den Verantwortungsbereich des Ministeriums. Obwohl den Beauftragten, die für die Umsetzung der Antidiskriminierungsgesetze verantwortlich sind, per Gesetz evtl. eine unabhängige Position zugeschrieben ist, sind jene Mitarbeiter, die Untersuchungen, Befragungen und Berichte vorbereiten, Beamte - und damit Teil der ministeriellen Hierarchie. Politische Anweisungen finden unter diesen Umständen eher Gehör. Eine separate Rechtspersönlichkeit hindert den Regierungsmember zumindest *de iure* am Eingreifen in interne organisatorische Angelegenheiten der Stelle; wohingegen in vielen Ländern die (Neu-)Strukturierung einer Ministerabteilung in der Verantwortung des Ministers liegt, gilt für Stellen mit eigenem Rechtsstatus normalerweise betreffend der internen Organisation ein anderes Regelwerk als für normale ministerielle Abteilungen.

Die Frage muss daher neu formuliert werden: Hat irgendeine der drei Ebenen von struktureller Unabhängigkeit Einfluss auf den Grad an finanzieller, personeller und politischer Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen?

#### 2.4 Strukturelle und finanzielle Unabhängigkeit

Tabellen 3.4 und 3.5 illustrieren die Unterschiede zwischen den verschiedenen Institutionstypen. Tabelle 3.4 zeigt, dass rechtlich eigenständige Stellen insgesamt finanziell unabhängiger sind als Stellen ohne eigenen Rechtsstatus.

Tabelle 3.4 Grad der finanziellen Unabhängigkeit: Gleichbehandlungsstellen mit bzw. ohne eigenen Rechtsstatus.

	Eigener Rechtsstatus?		Gesamt (N)
	Ja	Nein	
Möglichkeit der Verlagerung von Ressourcen zwischen Personal- und laufenden Kosten?	2,13 (0,81)	1,60 (0,89)	21
Möglichkeit der Verlagerung von Ressourcen zwischen Budget und Investitionen?	1,93 (0,88)	1,60 (0,89)	20
Kreditnahme für Investitionen?*	1,20 (0,56)	1,00 (0,00)	20
Möglichkeit der Verlagerung von Ressourcen über Jahre hinweg?	1,25 (0,58)	1,20 (0,45)	21

Irrtumswahrscheinlichkeit F-Wert: \*  $p < 0,10$ . Standardabweichung in Klammern

Tabelle 3.5 zeigt keine großen Unterschiede zwischen Gleichbehandlungsstellen, die durch ein Vorstandsgremium geführt werden, und jenen, die von einer Einzelperson geleitet werden. Die Ergebnisse zeigen eine ähnliche Verteilung wie in der Tabelle 3.5. Beide Tabellen zeigen an, dass Gleichbehandlungsstellen aufgrund ihres formalen Rechtsstatus und ihrer Führungsstrukturen unabhängiger sein könnten, was sich bestätigt. Sie sind in der Tat bezüglich aller vier finanzorganisatorischer Aspekte unabhängiger als anders strukturierte Stellen.

Tabelle 3.5 Grad der finanziellen Unabhängigkeit: Gleichbehandlungsstellen mit bzw. ohne Vorstandsgremium.

	Organisation geleitet durch ein Gremium, Vorstand oder eine Kommission?		
	Ja	Nein	Gesamt (N)
Möglichkeit der Verlagerung von Ressourcen zwischen Personal- und laufenden Kosten	2,18 (0,75)	1,80 (0,92)	21
Möglichkeit der Verlagerung von Ressourcen zwischen Budget und Investitionen	1,90 (0,88)	1,80 (0,92)	20
Möglichkeit der Kreditnahme für Investitionen**	1,30 (0,68)	1,00 (0,00)	20
Möglichkeit der Verlagerung von Ressourcen über Jahre hinweg	1,27 (0,65)	1,20 (0,42)	21

Irrtumswahrscheinlichkeit F-Wert: \*\* p < 0,01. Standardabweichung in Klammern

### 2.3 Strukturelle und personelle Unabhängigkeit

Tabelle 3.6 und 3.7 zeigen inhomogene Ergebnisse: Es zeigt sich, dass die Ergebnisse für Gleichbehandlungsstellen mit bzw. ohne Vorstandsgremium (4,6) die Ergebnisse von Gleichbehandlungsstellen mit und ohne eigenem Rechtsstatus nicht untermauern (3,7).

Tabelle 3.6 Grad der personellen Unabhängigkeit: Gleichbehandlungsstellen mit bzw. ohne eigenen Rechtsstatus.

	Eigener Rechtsstatus?		
	Ja	Nein	Gesamt (N)
Gehalt*	2,38 (0,89)	1,25 (0,50)	20
Kriterien für Beförderungen	2,47 (0,92)	1,75 (0,96)	19
Bewertung des Personals*	2,73 (0,70)	(2,00) (1,16)	19
Einstellung von Mitarbeitern	2,60 (0,83)	2,50 (1,00)	19
Personalabbau	2,47 (0,83)	2,25 (0,96)	19

Irrtumswahrscheinlichkeit F-Wert: \* p < 0,1. Standardabweichung in Klammern

Stellen mit einer separaten Rechtspersönlichkeit genießen einen insgesamt höheren Grad an finanzieller Unabhängigkeit als Stellen ohne separaten Rechtsstatus. Für Entscheidungen bezüglich Gehaltsstufe und Personalbewertung sind große Unterschiede zu erkennen. Die Entscheidungsbefugnis für Beförderungen ist erheblich betroffen.

Die Situation stellt sich anders dar, wenn wir Stellen vergleichen, die von einem Vorstandsgremium bzw. einer Einzelperson geleitet werden. Außer in der Frage zur Festlegung der Gehaltsstufen, sind sämtliche von einer Einzelperson geführten Stellen in personeller Hinsicht unabhängiger als Stellen, die von einem Vorstandsgremium geleitet werden. Zur Zeit können wir für diesen Umstand keine schlüssige Erklärung anbieten.

Tabelle 3.7. Grad der personellen Unabhängigkeit: Gleichbehandlungsstellen mit bzw. ohne Vorstandsgremium.

	Organisation geleitet von Gremium/ Vorstand/Kommission?		
	Ja	Nein	Gesamt (N)
Gehalt*	2,18 (0,98)	2,11 (0,93)	20
Kriterien für Beförderungen	2,27 (1,01)	2,38 (0,92)	19
Bewertung des Personals*	2,45 (0,93)	2,75 (0,71)	19
Einstellung von Mitarbeitern	2,27 (1,01)	3,00 (0,00)	19
Personalabbau	2,27 (0,91)	2,63 (0,74)	19

Irrtumswahrscheinlichkeit F-Wert: \*\*\*  $p < 0,001$ . Standardabweichung in Klammern

#### 2.4 Strukturelle und politische Unabhängigkeit

Fast alle Stellen gaben an, dass die Organisation selbst die Entscheidungen trifft - ohne dass der Minister Einfluss nimmt. Allerdings zeigt ein Vergleich der Mittel von Gleichbehandlungsstellen mit und ohne eigene Rechtspersönlichkeit, dass der erste Typ wesentlich unabhängiger agieren kann als der letztere - ausgenommen sind hier Entscheidungen bezüglich der individuellen Unterstützung für Diskriminierungsopfer (siehe Tabelle 3.8).

Tabelle 3.8 Grad der politischen Unabhängigkeit: Gleichbehandlungsstellen mit bzw. ohne eigenen Rechtsstatus.

	Eigener Rechtsstatus?		
	Ja	Nein	Gesamt (N)
Entscheidungen bezüglich unabhängiger Unterstützung	6,62 1,50	6,60 (0,89)	21
Entscheidungen bezüglich unabhängiger Anhörungen und Untersuchungen von Fällen***	7,00 (0,00)	5,80 (2,68)	19
Entscheidungen bezüglich unabhängiger Umfragen und Berichte***	7,00 (0,00)	6,80 (0,45)	21

Irrtumswahrscheinlichkeit F-Wert: \*\*\*  $p < 0,001$ . Standardabweichung in Klammern

Mit anderen Worten: Obwohl der rechtliche Status der Stellen die (starke) Unabhängigkeit bezüglich Entscheidungen zur individuellen Unterstützung und unabhängigen Herausgabe von Berichten und Umfragen nicht zu erklären scheint, gibt es einen Unterschied bezüglich der Anhörung und Untersuchung von Fällen: Rechtlich eigenständige Stellen können in diesen Fragen etwas unabhängiger agieren als Stellen ohne eigenen Rechtsstatus.

Wenn wir Gleichbehandlungsstellen mit und ohne Vorstandsgremium vergleichen, ergeben sich besonders interessante Resultate (Tabelle 3.9). Hier finden wir ein entgegengesetztes Muster. Anstatt der eigentlich zu erwartenden stärkeren politischen Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen mit Vorstandsgremium kommen wir zu dem Ergebnis, dass Gleichbehandlungsstellen unter Leitung eines/einer Einzelnen ein höheres Maß an politischer Unabhängigkeit verzeichnen. Alle Unterschiede sind statistische Hinweise. Sie fallen allerdings recht schwach aus.

In Anbetracht der Tatsache, dass sozusagen alle Gleichbehandlungsstellen eine ausgeprägte Unabhängigkeit dokumentieren, sollte man zu weit hergeholte Schlussfolgerungen bezüglich der Beziehung zwischen struktureller und politischer Unabhängigkeit aber vermeiden.

Tabelle 3.9 Grad der politischen Unabhängigkeit: Gleichbehandlungsstellen mit bzw. ohne Vorstandsgremium

	Organisation geleitet von Gremium/Vorstand/Kommission?		
	Ja	Nein	Gesamt (N)
Entscheidungen bezüglich unabhängiger Unterstützung*	6,27 (1,85)	7,00 (0,00)	21
Entscheidungen bezüglich unabhängiger Anhörungen und Untersuchungen von Fällen*	6,33 (2,00)	7,00 (0,00)	19
Entscheidungen bezüglich unabhängiger Umfragen und Berichte*	6,91 (0,30)	7,00 (0,00)	21

Irrtumswahrscheinlichkeit F-Wert: \*  $p < 0,05$ . Standardabweichung in Klammern

### 3. Zusammenfassung

In diesem Kapitel haben wir die Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen aus der intern-administrativen Sicht betrachtet. Wir haben untersucht, welches Maß an finanzieller, personeller und politischer Unabhängigkeit die an der Studie teilnehmenden Gleichbehandlungsstellen dokumentieren. Daraufhin wurde gemessen, ob und in welchem Umfang die Ausprägung struktureller Unabhängigkeit - gemessen an Führungsstruktur und Rechtsstatus (in Übereinstimmung mit den Messmethoden dieser Variablen in der öffentlichen Verwaltungslehre) - einen Effekt auf die finanzielle, personelle und politische Unabhängigkeit hat. Sind Stellen mit einem leitenden Vorstandsgremium und/oder einem eigenen Rechtsstatus unabhängiger als Stellen, die von einer Einzelperson geleitet werden und/oder Teil der Zentralregierung sind?

Unsere Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

Mit Bezug auf den Grad der finanziellen Unabhängigkeit zeigen unsere Forschungen, dass etwa die Hälfte bis zwei Drittel der Gleichbehandlungsstellen ein hohes Maß an finanzieller Unabhängigkeit genießt - *innerhalb des jeweiligen jährlichen Zuweisungszeitraums*. Das bedeutet, dass die meisten Stellen über kein periodengerechtes Aufwands- und Ertragsrechnungssystem oder entsprechendes System verfügen. Dies schließt nicht aus, dass viele Gleichbehandlungsstellen über ein hochflexibles Finanzmanagementsystem zur

Ressourcen-Verschiebung von Personal- hin zu laufenden Kosten und von Budget hin zu Investitionen verfügen.

Betreffend der personellen Unabhängigkeit (Personalleitung) geben die Hälfte der Gleichbehandlungsstellen an, dass sie über einen gewissen Grad an Freiheit verfügen - bezüglich Festlegung der Gehaltshöhe, Beförderungen und Entscheidungen betreffend Personalabbau. Mehr Stellen berichten über einen hohen Grad an personeller Unabhängigkeit bezüglich der Einstellung von Mitarbeitern und der Regulierung und Bestimmung von Bewertungskriterien für Personal.

Bezüglich des Grads an politischer Unabhängigkeit: Mit einer oder zwei Ausnahmen geben alle Gleichbehandlungsstellen an, dass sie quasi voll politisch unabhängig agieren können, wenn es um Aufgaben wie der individuellen Unterstützung, Entscheidungen zu unabhängigen Anhörungen und Untersuchungen von Fällen sowie Entscheidungen zur unabhängigen Ausgabe von Umfragen und Berichten geht.

Das Maß an struktureller Unabhängigkeit - ein Hauptfaktor gemäß der öffentlichen Verwaltungslehre (siehe Kapitel 1) und auch nach Meinung unserer Befragten (siehe Kapitel 2), wirkt sich auf die finanzielle Unabhängigkeit aus. Unabhängig davon, ob strukturelle Unabhängigkeit gemessen wurde an der Führungsform oder am rechtlichen Status: Unsere Ergebnisse zeigen, dass Stellen, die durch ein Vorstandsgremium geführt werden und Stellen mit eigenem Rechtsstatus (unabhängig von der Regierung) ein höheres Maß an finanzieller Unabhängigkeit verzeichnen (bezüglich aller Aspekte der Finanzorganisation) als Stellen, die von einer Einzelperson geleitet werden oder Stellen, ohne eigenen Rechtsstatus.

Die Ergebnisse zur Beziehung von struktureller Unabhängigkeit und personeller Unabhängigkeit sind nicht einheitlich. Es zeigt sich, dass Gleichbehandlungsstellen, die einen unabhängigen Rechtsstatus genießen, wesentlich unabhängiger in ihren personellen Entscheidungen sind als Gleichbehandlungsstellen, die staatlich eingebunden sind. Stellen, die durch eine Vorstandsgruppe geleitet werden, vermelden einen leicht erhöhten Level an personeller Unabhängigkeit (0,07 Prozent Unterschied) bezüglich der Festlegung der Gehaltsstufen. Auf allen anderen Ebenen ist der unabhängige Rechtsstatus mit einem höheren Grad an personeller Unabhängigkeit verbunden.

Dasselbe Muster ergibt sich, wenn wir die Beziehung zwischen struktureller Unabhängigkeit und politischer Unabhängigkeit untersuchen. Der rechtliche Stand spielt eine größere Rolle als die Führungsform; dessen ungeachtet haben mit einer oder zwei Ausnahmen alle Stellen angegeben, dass sie politisch praktisch völlig unabhängig sind.

Die Frage, ob die Einrichtung durch ein Gremium geleitet wird oder nicht und ob ein unabhängiger Rechtsstatus besteht oder nicht, erweist sich als nicht ausschlaggebend für die Hauptaufgaben der Gleichbehandlungsstellen, also Unterstützung bieten, Anhörungen leiten, Untersuchungen durchführen, Berichte erstellen und Befragungen durchführen. Ein Ergebnis, das erfreut. Wenn wir uns allerdings die sehr unterschiedlichen Ergebnisse zu Fragen der finanziellen und personellen Unabhängigkeit anschauen, wird erkennbar, dass Gleichbehandlungsstellen mit großer struktureller Unabhängigkeit (vorzugsweise mit einem eigenen Rechtsstatus) mehr Spielraum haben, wenn Veränderungen anstehen (z.B. Neuzuweisung des Institutionsbudgets aufgrund veränderter Prioritäten oder Rekrutierung neuer Mitarbeiter) als Gleichbehandlungsstellen, die Teil der Regierung sind. Alle Gleichbehandlungsstellen berichten daher über eine große Unabhängigkeit bezüglich Entscheidungen in ihren Kernbereichen, aber einige Gleichbehandlungsstellen sind besser ausgestattet und in der Lage ihre Ziele zu erreichen als andere.

# Kapitel 4

## Externe und dynamische Perspektive

In diesem Kapitel präsentieren wir unsere Forschungsergebnisse in Bezug auf die Beziehung zwischen Gleichbehandlungsstellen und Interessengruppen aus dem unmittelbaren Umfeld. Präziser formuliert, basieren unsere Forschungen und daraus folgenden Erkenntnisse auf Theorien der Unabhängigkeit, die externe Kontrolle, bzw. Dynamiken zu Grunde legen. Das Kapitel gliedert sich wie folgt:

Die folgenden zwei Abschnitte (Absatz 1 und 2) betrachten das Thema aus Perspektive der externen Kontrolle von Unabhängigkeit. Zunächst präsentieren wir unsere Ergebnisse bezüglich der Frage, wie hoch die Gleichbehandlungsstellen die jeweilige Bedeutung staatlicher, politischer und gesellschaftlicher Interessengruppen für ihre Unabhängigkeit einschätzen. Wir messen, wie die Gleichbehandlungsstellen den Einfluss einschätzen, den Ministerien, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die Gerichte, politische Parteien und andere Gruppierungen auf ihre Unabhängigkeit ausüben. Danach haben wir untersucht, wie die Beziehungen zwischen den Gleichbehandlungsstellen und den Hauptinteressengruppen in ihrem unmittelbaren Umfeld ausgestaltet wurden. Es reicht nicht aus, zu wissen, wie stark der Einfluss von Interessengruppen auf die Unabhängigkeit einer Stelle ist. Genauso wichtig ist es, zu erkennen, ob dieser Einfluss ‚konkurrenzbetonter‘, ‚strategischer‘ oder ‚partnerschaftlicher‘ Art ist.

Schließlich richten wir unsere Aufmerksamkeit auf eine dynamische Betrachtungsweise von Unabhängigkeit (Abschnitt 4.3). Mögliche Einschränkungen (oder Chancen) für die erfolgreiche Arbeit der Gleichbehandlungsstellen resultieren nicht nur aus den Versuchen von Interessengruppen, die Arbeit einer Gleichbehandlungsstelle zu beeinflussen, sie können auch durch bestimmte Ereignisse hervorgerufen werden. Gleichbehandlungsstellen operieren in einem dynamischen Umfeld, das von (unvorhergesehenen) Vorkommnissen, Regierungswechseln, neu erlassenen Gesetzen und Wechseln in der Leitung ihrer Stelle geprägt ist. Was sind die wichtigsten Ereignisse, die eine unabhängige Aufgabenerledigung beeinträchtigen und wie versuchen die Stellen jeweils, damit umzugehen?

Wie wir schon in den vorangegangenen Kapiteln argumentierten, wird die strukturelle Unabhängigkeit im Fachbereich öffentliche Verwaltung als eine der wichtigsten Variablen von *de facto* (insgesamter) Unabhängigkeit angesehen. Wir werden für jeden Aspekt des Umfelds einer Gleichbehandlungsstelle untersuchen, ob das Maß ihrer strukturellen Unabhängigkeit Auswirkungen auf die Art und Weise ihrer Beziehung zu Interessengruppen in ihrem Umfeld und auf die Stärke deren Einflusses hat. Wir analysieren zudem, ob das Maß der strukturellen Unabhängigkeit Einfluss darauf hat, inwieweit Gleichbehandlungsstellen durch die Dynamiken des Umfelds beeinflusst werden.

### 1. Wahrnehmung des Einflusses von Interessengruppen

Tabelle 4.1 stellt die Einschätzung des von den Befragten wahrgenommenen Grades an Einfluss verschiedener Interessengruppen dar.<sup>10</sup> Ein Blick auf diese Werte macht deutlich, dass die von uns Befragten den nicht-staatlichen Interessengruppen diesbezüglich mehr Bedeutung beimessen als den staatlichen. Aus den Ergebnissen der letztgenannten Kategorie können wir schließen, dass etwa die Hälfte der Befragten einer Reihe von wichtigen politischen Institutionen nicht viel Gewicht beimessen. So spielen politische Parteien, das Finanzministerium, das übergeordnete Ministerium und das Parlament kaum eine Rolle. Die relativ hohen Ergebnisse in der Rubrik ‚überhaupt nicht‘ bezüglich des übergeordneten Ministeriums und des Finanzministeriums, die doch für die meisten Stellen die ‚nächsten‘ Interessengruppen darstellen, erscheint besonders überraschend. Einige Stellen wurden

---

<sup>10</sup> Wir haben die Befragten außerdem gebeten, die Liste gegebenenfalls um wichtige Elemente zu ergänzen. Folgende Interessengruppen wurden hinzugefügt: Gewerkschaften, Wissenschaftler, Bürgerbeauftragter, soziale Partner, Kommunalpolitik und kommunale Wirtschaftsvertreter.

natürlich vom Parlament eingesetzt und sind nicht Teil der Regierung. Erstaunlich ist weiterhin, welche große Bedeutung im Gegensatz dazu der EU und den Gerichten beigemessen wird. Von den nicht-staatlichen Interessengruppen sind offensichtlich die Klienten der Gleichbehandlungsstellen und die zivilen Gesellschaftsorganisationen, z. B. Nichtregierungsorganisationen am einflussreichsten. 47% , bzw. 40 % der von uns Befragten stufen den Einfluss dieser Interessengruppen auf ihre Arbeit als ‚stark‘ ein. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass EU, Gerichte, Klienten und zivile Gesellschaftsorganisationen allgemein als diejenigen mit dem stärksten Einfluss auf die Gleichbehandlungsstellen betrachtet werden.

Tabelle 4.1 Stärke des von Gleichbehandlungsstellen wahrgenommenen Einflusses durch Interessengruppen (absolute Zahlen)

	Grad des wahrgenommenen Einflusses			Gesamt (N)
	Stark	Etwas	Überhaupt nicht	
Parlament	2	10	7	19
Regierung	2	13	4	19
Übergeordnetes Ministerium*	1	9	6	16
Finanzministerium	0	11	8	19
Andere Ministerien	1	13	5	19
Europäische Union	6	10	3	19
Gerichte	7	10	3	20
Politische Parteien	2	6	9	17
Klienten	8	6	3	17
Zivilgesellschaftliche Organisationen	8	12	0	20
Medien	1	13	4	18
Berater	0	12	6	18
Öffentliche Meinung	1	14	4	19

\*falls zutreffend. Wenn eine Stelle keinem Ministerium unterstand, wurde diese Frage offen gelassen

Steht dieses Ergebnis gleichfalls für alle Gleichbehandlungsstellen, unabhängig von dem Grad ihrer strukturellen Unabhängigkeit? Tabelle 4.2 setzt den wahrgenommenen Einfluss der Interessengruppen auf Gleichbehandlungsstellen mit verschiedenen Führungsformen und unterschiedlichem Rechtsstatus in Beziehung. Es ergibt sich ein gemischtes Gesamtbild. Wir gehen die Ergebnisse Schritt für Schritt durch und beginnen mit dem Vergleich von Stellen mit und ohne unabhängigen Rechtsstatus. Dann vergleichen wir die Einschätzungen von Stellen mit und ohne Führungsgremium. Schließlich wägen wir die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen beiden Stellentypen ab.

Tabelle 4.2 Von unabhängigen und nicht unabhängigen Gleichbehandlungsstellen wahrgenommener Einfluss durch Interessengruppen

	Rechtspersönlichkeit des übergeordneten Ministeriums?^		Geleitet durch ein Vorstandsgremium?^^		N
	Ja	Nein	Ja	Nein	
Parlament	1,80 (0,68)	1,50 (0,58)	1,67 (0,71)	1,80 (0,63)	19
Regierung	1,80 (0,56)	2,25 (0,50)	1,78 (0,67)	2,00 (0,47)	19
Minister des übergeordneten Ministeriums	1,66 (0,65)	1,75 (0,50)	1,60** (0,70)	1,83** (0,41)	16



Finanzministerium	1,60 (0,51)	1,50 (0,58)	1,44 (0,53)	1,70 (0,48)	19
Andere Ministerien	1,80 (0,56)	1,75 (0,50)	1,89 (0,60)	1,70 (0,48)	19
Europäische Union	2,13 (0,64)	2,25 (0,96)	2,11 (0,60)	2,20 (0,79)	19
Gerichte	2,25 (0,68)	(2,00) (0,82)	(2,30) (0,68)	(2,10) (0,74)	20
Politische Parteien	1,64 (0,75)	1,33 (0,58)	1,78 (0,83)	1,37 (0,52)	17
Klienten	2,31 (0,75)	2,25 (0,96)	2,62 (0,52)	(2,00) (0,87)	17
Zivilgesellschaftliche Organisationen	2,33 (0,49)	2,60 (0,55)	2,40 (0,52)	2,40 (0,52)	20
Medien	1,87 (0,52)	1,67 (0,58)	1,89 (0,60)	1,78 (0,44)	18
Berater	1,64 (0,50)	1,75 (0,50)	1,56* (0,53)	1,78* (0,44)	18
Öffentliche Meinung	1,93 (0,46)	1,50 (0,58)	1,89 (0,60)	1,80 (0,42)	19

^ T-Test: keine wesentlichen F-Werte, ,eigene Rechtspersönlichkeit'; ^^ \* p > 0,10, \*\* p > 0,05

Erstens; Befragte von Gleichbehandlungsstellen mit *eigenem Rechtsstatus* berichten über einen größeren Einfluss durch die folgenden acht Interessengruppen als Befragte von Stellen ohne eigenen Rechtsstatus: Parlament, Finanzministerium, andere Ministerien, die Gerichte, politische Parteien, Klienten, die Medien und die öffentliche Meinung. Stellen *ohne eigenen Rechtsstatus* gaben hingegen an, stärker durch die folgenden fünf Interessengruppen beeinflusst zu werden: die Regierung, das Steuerungsministerium, die EU, zivile Gesellschaftsorganisationen und Berater. Dem können wir entnehmen, dass Stellen mit eigenem Rechtsstatus wie erwartet stärker *eigenständig* sind als Stellen, die Teil der Zentralregierung sind.

Gleichbehandlungsstellen sind Teil einer Kette von Befehlsgewalten - von der EU über die Zentralregierung und das übergeordnete Ministerium. Daher sind Stellen ohne eigenen Rechtsstatus gewissermaßen ‚abgeschirmt‘ gegenüber Druck von außen, der sie direkt beeinflussen könnte, beispielsweise seitens der Medien oder der öffentlichen Meinung. In diesem Fall erfolgt der Einfluss politischer Parteien, des Parlaments, des Finanzministers, anderer Ministerien und der Gerichte über das Prinzip ministerieller Zuständigkeit. Der Einfluss von Beratern führt oft in die höchste Ebene des Ministeriums: Im Fall von Evaluationen oder Umstrukturierung werden Berater von der ministeriellen Führung berufen und daher als Befehlsinstrument des Ministeriums wahrgenommen. Insgesamt gesehen bedeutet dies, dass Stellen ohne eigenen Rechtsstatus gewissermaßen Schutz unter dem Dach der ministeriellen Verantwortung finden. Stellen mit eigenem Rechtsstatus hingegen sind Einflüssen direkt ausgesetzt und müssen direkte Beziehungen zu Finanzministern (regelmäßig), anderen Ministern, politischen Parteien, Medien, zur öffentlichen Meinung (unter bestimmten Umständen) und zu den Gerichten (wenn es um einen Fall geht) pflegen.

Zweitens; ist die Führungsstruktur der Gleichbehandlungsstelle ausschlaggebend? Stellen, die von einem Ausschussgremium geleitet werden, werden nach eigenen Angaben stärker durch folgende sechs Interessengruppen beeinflusst: andere Ministerien, Gerichte, politische Parteien, Klienten, Medien und öffentliche Meinung. Im Gegensatz dazu gaben Stellen, die von einer Einzelperson (z. B. Ombudsmann oder Ausschussmitglied) geführt werden, an - im Vergleich zu von einem Gremium geführte Stellen - vermehrt durch folgende sechs Interessengruppen beeinflusst zu werden: Parlament, Regierung, Steuerungsministerium, Finanzministerium, EU und Berater. Der Einfluss ziviler Gesellschaftsorganisationen wurde von beiden Typen als gleich stark empfunden. Wir erkennen hier das gleiche Muster, mit Ausnahme des Parlaments, Finanzministeriums und der zivilen Gesellschaftsorganisationen. Stellen, die von Vorstandsgremien geleitet werden, d.h. also Stellen mit einem höheren Grad an struktureller Unabhängigkeit sind, genau wie Stellen mit eigenem Rechtsstatus, stärker jenen

Interessengruppen ausgesetzt, die *nicht* in einer hierarchischen Beziehung zu ihnen stehen (EU, Regierung, das verbundene Ministerium und verbundene Interessengruppen wie etwa Berater) . Parlamente werden von Stellen, die von einer Einzelperson geleitet werden, vielleicht deshalb als einflussreicher wahrgenommen weil sie den/die Leiter/In ernennen können.

Wenn wir beide Aspekte struktureller Unabhängigkeit zusammengenommen betrachten, ergibt sich folgendes Bild: Stellen *ohne eigenen Rechtsstatus, die von einem leitenden Angestellten geführt werden*, werden stärker durch EU, Regierung, das Steuerministerium und Berater beeinflusst. Im Gegensatz dazu werden Stellen, die einen *eigenen Rechtsstatus haben und von einem Vorstandsgremium geleitet werden*, stärker von anderen Ministern, den Gerichten, politischen Parteien, Klienten, den Medien und der öffentlichen Meinung beeinflusst. Auch wenn die Ergebnisse nicht ganz eindeutig ausfallen, heißt das: Gleichbehandlungsstellen, die in ihrer formalen Struktur unabhängiger sind, erscheinen den weiter vom Regierungskern entfernten Interessengruppen stärker ausgesetzt als Stellen, die weniger unabhängig sind; letztere nehmen Interessengruppen aus dem Regierungskern als einflussreicher wahr als regierungsferne Gruppierungen.

## 2. Die Art der Beziehung mit den Interessengruppen

Die Stärke der wahrgenommenen Einflussnahme ist ein interessanter Faktor, sagt aber allein genommen nicht viel über die Art der Einflussnahme aus. Bestimmte Einflüsse sind der Arbeit der Stellen eher zuträglich, andere sind eher negativer Art. Tabelle 4.3 zeigt, welche Beziehung die Stellen zu den verschiedenen Interessengruppen aus Sicht der Gleichbehandlungsstellen pflegen. Was an dieser Tabelle interessant scheint, ist nicht so sehr das Fehlen von rein konkurrenzbetonten Beziehungen und reinen Partnerschaften, sondern dass die Mehrheit der Beziehungen strategischer Natur sind. Das deutet darauf hin, dass Beziehungen zwischen Gleichbehandlungsstellen und ihren Interessenvertretern von wechselnden Umständen und Bedingungen geprägt sind; manchmal sind die jeweiligen Beziehungen partnerschaftlich, zu anderen Zeiten sind sie konkurrenzbetonter. Das lässt auf eine relativ stark dynamische Beziehung schließen.

Das ist insbesondere hinsichtlich der politischen Parteien der Fall: Alle Teilnehmer schätzten diese Beziehung als eine strategische ein. Der Grund hierfür ist unseres Erachtens die relativ unvorhersehbare Dynamik der politischen Geschäfte und der Parteipolitik. In einigen Ländern besteht das Parlament aus vielen kleinen Parteien. Hier ist die Beziehung zu Gleichbehandlungsstellen eher „eine Angelegenheit des politischen Markts“, da „jede Partei eine Riesenblase an Personen hervorbringt, denen irgendwo ein guter Posten angeboten werden soll.“ Obwohl meistens gesetzlich geregelt ist, dass Mitglieder und Mitarbeiter der Gleichbehandlungsstellen keiner politischen Partei angehören dürfen, ist es den Parteien nicht untersagt, eine der Partei nahestehende Person ihres Vertrauens in die Gleichbehandlungsstellen zu setzen. „Das ist unser größtes Problem“ (nach Aussage einer/eines Befragten). Sogar in politischen Systemen, die normalerweise durch Mehrheitskoalitionen oder –parteien regiert werden, wird die Ernennung von Gremiumsmitgliedern, Beschwerdemännern, Beauftragten und manchmal auch Mitarbeitern der Stellen aufgrund politischer Wahlzyklen zu einem Instrument parteipolitischen Kalküls. Manchmal sind die politischen Gegebenheiten der Arbeit von Gleichbehandlungsstellen zuträglich, manchmal nicht.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis ist die Beziehung mit dem Finanzministerium: Fast die Hälfte aller Befragten (8 von 19) sahen diese als konkurrenzbetont. Der Hauptgrund hierfür sind Geldangelegenheiten. Ein/e Befragte/r erklärte: „Diesbezüglich ist man grundsätzlich eingeschränkt. Begrenzte Mittel heißt begrenzte Personalausstattung. Wir selbst können unser Budget nicht bestimmen.“

Bemerkenswerterweise gaben einige Stellen an, zwischen ihnen und einigen zivilgesellschaftlichen Organisationen bestünde eine rein partnerschaftliche Beziehung. Die Beziehung zwischen Gleichbehandlungsstellen und Nichtregierungsorganisationen ist die im Rahmen unserer Forschung am meisten diskutierte.

Tabelle 4.3 Wahrgenommene Beziehungsform zwischen Gleichbehandlungsstellen und Interessengruppen (absolute Zahlen)

	Art der Beziehung			Gesamt (N)
	Konkurrenzbetont	Strategisch	Partnerschaftlich	
Parlament	0	17	2	19
Regierung	2	15	3	19
Minister des übergeordneten Ministeriums	1	9	4	15
Finanzministerium	8	11	0	19
Andere Ministerien	0	19	0	19
Europäische Union	0	15	4	19
Gerichte	1	17	1	19
Politische Parteien	0	18	0	18
Klienten	0	10	7	17
Zivilgesellschaftliche Organisationen	1	14	6	21
Medien	2	16	1	19
Berater	0	13	3	16
Öffentliche Meinung	1	17	2	20
Beratendes Gremium	0	2	6	8
Leitungsgremium	1	1	7	9

Eine/r unserer Befragten stellte klar heraus, dass die Beziehung zwischen Nichtregierungsorganisationen und Gleichbehandlungsstellen ausschließlich partnerschaftlicher Natur sei:

*Ich glaube, dass wir den Nichtregierungsorganisationen eine größere Rolle zuschreiben könnten. Einige der Aufgaben, die wir erfüllen, könnten auch von Nichtregierungsorganisationen übernommen werden, insbesondere die Arbeit mit den Menschen selbst. Weil sie nahe am Menschen dran sind: Sie arbeiten mit und für Menschen.*

*Zu den Aufgaben, die Nichtregierungsorganisationen nicht gut übernehmen könnten, gehört zum Beispiel, Fälle vor Gericht zu bringen. Einige Organisationen sind dazu „nicht in der Lage. Wir sind aber darauf angewiesen, dass Nichtregierungsorganisationen die Fälle an uns herantragen.“*

Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen ist ebenso bedeutsam wenn es um Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen geht, die Aufmerksamkeit für Gleichbehandlungsfragen schaffen sollen. Ein/e Befragte/r sagte uns

*Natürlich könnten wir uns auch um den Medien-Part kümmern. Insbesondere, weil wir [wenn wir wollen] in den Medien jederzeit eine große Kampagne platzieren könnten. Aber eine solche Kampagne ohne die Unterstützung der Menschen draußen nützt keinem etwas.*

Aber die Beziehung zu den Nichtregierungsorganisationen ist auch *strategischer* Natur. Der Hauptunterschied zwischen einer Gleichbehandlungsstelle und einer Nichtregierungsorganisation ist, dass „*man als Gleichbehandlungsstelle nicht so radikal sein kann wie Nichtregierungsorganisationen, wir müssen immer strategisch denken. Es ist eine Art Verhandlungsspiel*“ (Aussage eines/einer Befragten).

Die Art der Beziehung zwischen Nichtregierungsorganisationen und Gleichbehandlungsstellen, so wie sie sich in den meisten Fällen gestaltet, wird vielleicht durch folgende Aussage am besten illustriert:

*[Jene, die] in einem bestimmten Diskriminierungsbereich innerhalb der Stelle arbeiten, verlassen sich auf Nichtregierungsorganisationen und arbeiten eng mit ihnen zusammen. Sie erhalten wertvolles Feedback und sie erleben die Rolle von Nichtregierungsorganisationen als sehr positiv. Es behindert ihre Unabhängigkeit bzw. die der Gleichbehandlungsstelle nicht, weil sie es als Feedback sehen. Sie wissen und merken, dass sie unabhängig agieren. [Die Arbeit mit Nichtregierungsorganisationen] ist für sie nur eine Art, sich eine andere Sichtweise zu eröffnen. Aber die letztendliche Entscheidung wird innerhalb der Stelle getroffen (Aussage eines/einer Befragten).*

In einigen Ländern werden bestimmte Diskriminierungsfragen in eine Art ‚Themenwettbewerb‘ verwickelt - insbesondere mit Nichtregierungsorganisationen, die sich bestimmten Fragen widmen.

*[Wir müssen klarkommen mit...] den verschiedenen Machtverhältnissen zwischen verschiedenen Diskriminierungsbereichen. Insbesondere, wenn verschiedene Personengruppen in unterschiedliche Richtungen arbeiten, [manchmal sogar] in ein und demselben Gebäude, entstehen Probleme. Hier wird der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Problembereichen und –bewegungen klar ersichtlich. Das ist auch in der zivilgesellschaftlichen Bewegung zu erkennen – den Nichtregierungsorganisationen. Und wenn Sie eine zivilgesellschaftliche Organisation [die sich für eine bestimmte Sache einsetzt] hinter sich gebracht haben, müssen Sie sich fast unvermeidlich mit einem Interessenvertreter auseinandersetzen, der in einem anderen Bereich arbeitet. (Aussage eines/einer Befragten)*

Insgesamt betrachtet kann man sagen, dass nach Meinung unserer Befragten (gemäß Interviews und Gruppendiskussion) die Beziehung zwischen Gleichbehandlungsstellen und den jeweiligen Gruppen partnerschaftlich geprägt ist. Allerdings sehen die Stellen gleichzeitig, dass sie vermeiden müssen, mit bestimmten Problembereichen einer bestimmten Interessengruppe zu eng in Verbindung gebracht zu werden. Nichtregierungsorganisationen stellen für Gleichbehandlungsstellen eine wichtige Informationsquelle dar. Die größte Herausforderung für Gleichbehandlungsstellen ist es, unparteiisch zu bleiben und gleichzeitig angemessen auf die ihr angetragenen Probleme zu reagieren. Wie ein Befragter es ausdrückte, müssen Gleichbehandlungsstellen lernen, manchmal freundlich dankend abzulehnen, wenn Nichtregierungsorganisationen, die sich mit bestimmten Fällen oder Problemen befassen, Kooperationen anbieten oder Unterstützung einfordern.

### 3. Einflüsse von Ereignissen: Dynamiken im Bereich der Unabhängigkeit

Nicht nur die quasi statische Einflussnahme durch Institutionen ist ein Faktor – auch bestimmte Vorkommnisse können die Arbeit von Gleichbehandlungsstellen beeinträchtigen. Wir haben einige mögliche Ereignisse aufgelistet und unsere Teilnehmer befragt, inwieweit ihre Arbeit durch diese beeinflusst würde. Die Ergebnisse werden in Tabelle 4.4 präsentiert.

Die drei wichtigsten Ereignisse wurden in Fettschrift markiert. Die stärksten Auswirkungen ergeben sich aus dem Erlass von neuen oder der Änderung von bestehenden nationalen Gesetzen. Gleich danach folgt eine neue oder veränderte EU-Gesetzgebung. Als Drittes folgen Gerichtsentscheidungen, die auf nationaler oder europäischer Gesetzgebung basieren. Die drei wichtigsten Ereignisse haben alle mit Veränderungen von Gleichbehandlungsgesetzen und/oder der Anwendung oder Interpretation dieser Regelungen durch die Rechtsprechung zu tun. An zweiter Stelle folgen Umstrukturierung (2,27), ein neuer Leiter (2,18), ein außergewöhnlicher Fall (2,14) und ein von den Medien aufgegriffener Skandal (2,09). Die ersten zwei Vorkommnisse betreffen (interne) Veränderungen der Organisation. Die letzten zwei sind plötzliche Ereignisse ungewöhnlicher Art. Weniger wichtig sind Änderungen in der Regierung und die Äußerungen von Meinungsführern (1,64 bzw. 1,68). Es scheint außerdem

so, als wären Gleichbehandlungsstellen weniger durch Konflikte mit Interessenvertretern beeinflusst und auch nicht durch Veränderungen im Leitungsgremium der Stelle.

In unseren Interviews und Gruppendiskussionen wurde mehrfach bekräftigt, welcher großen Einfluss ein Führungswechsel oder der Wechsel eines Vorsitzenden oder eines Bürgerbeauftragten hat. Von einigen Befragten wurde die Leitung einer Stelle, also die Persönlichkeit der/des Verantwortlichen als der wichtigste Faktor für Unabhängigkeit gesehen. Für mehrere Gleichbehandlungsstellen sind die Fähigkeiten und die Persönlichkeit der Person oder Personen, die eine Stelle leitet bzw. leiten entscheidend dafür, wie unabhängig eine Stelle insgesamt ist. Wenn die Führung kurz vor einem Wechsel steht und durch einen Nachfolger ersetzt werden soll, entstehen Unsicherheiten, denn „es könnte sich einiges ändern. Alles hängt wirklich von dieser einen Person ab.“ (nach Aussage eines/einer Befragten). Die Führungsperson sollte idealerweise jemand sein, der bereit ist, für die Sache der Gleichbehandlung und für seine oder ihre Organisation zu kämpfen, wenn sie durch externe Akteure bedroht ist. Er oder sie muss aber ebenso in der Lage sein, „Brücken zu bauen. Wir wollen nicht als einseitig agierende Gleichbehandlungsstelle gesehen werden, die einer bestimmten Partei nahesteht. [...] Gerade haben wir uns mit ihnen [der Opposition] zusammengesetzt. Wir tun was wir können [, um nicht mit den Parteien gleichgesetzt zu werden, die gerade regieren]“ (Aussage eines Befragten).

Die leitenden Führungskräfte müssen zwei Bereiche kompetent meistern: Einerseits müssen sie in der Lage sein, effiziente organisatorische Ressourcen zu schaffen und die besten Leute einzustellen; andererseits müssen sie ein Händchen für das politische und oft politisierte Umfeld ihrer Stellen haben. Das ist wichtiger, als man meint. Wie sich in unseren Interviews und Gruppendiskussionen zeigte, bedeuten 'Medienskandale' und 'außergewöhnliche Vorkommnisse' in der Praxis oft eine Art ‚Framing‘ von Gleichbehandlungsfragen durch die Medien. Dabei bringen Gruppen oder Personen (die gegenüber Gleichbehandlungsstellen oder Gleichbehandlung in speziellen Bereichen kritisch eingestellt sind) die Stellen proaktiv mit speziellen Fragen in Verbindung (zum Nachteil des Rufs und der öffentlichen Wahrnehmung von Gleichbehandlungsstellen). In einigen Ländern werden Gleichbehandlungsstellen zum Beispiel mit Schwulen, muslimischen Minderheiten, Geschlecht oder rassistischen Themen in Verbindung gebracht. So kann es vorkommen, dass während in einem Land die Gleichbehandlungsstelle von den Medien als „Freund der Schwulen“ dargestellt wird, so wird sie in anderen Ländern in Verbindung gebracht mit „den (radikalen) Muslimen“ oder sie werden zum „Sprachrohr der Ausländer“. Dabei wird den Stellen ein bestimmtes Etikett verpasst, das - je nach Aktualität und Bedeutung der jeweiligen Themen - ihre erfolgreiche Arbeit für alle (anderen) Diskriminierungsbereiche behindern kann. Genau hier ist die Stellenleitung gefordert: Sie muss zwischen den vielen Gruppen Brücken bauen können.

Die Bedeutung der Führungsperson wird auch von denjenigen erkannt, die Befugnis haben, sie zu ernennen. In einigen Fällen wurde die Besetzung eines leitenden Postens zu einem regelrechten Politikum. Eine/r unserer Befragten meint bei den Rekrutierungsvorgängen der letzten Jahre eine gewisse Verschiebung wahrzunehmen. Nach Meinung des/der Befragten ist eine deutliche Tendenz zu erkennen, dass die „Regierung diesen Vorgang zu beeinflussen sucht.“ Mehrere Befragte haben daher auch die Wichtigkeit einer festgelegten Amtszeit betont, die jeweils über den Zeitraum des im Land üblichen Wahlzyklus hinausgeht – so dass ein Vorsitzender oder Chef länger bleibt als die Regierung, die ihn oder sie berufen hat, und bei einem Regierungswechsel nicht sofort entlassen wird.

Die Gerichte werden oft als wichtige Interessengruppen genannt. Die Beziehung zu den Gerichten gestaltet sich jedoch nicht homogen. Bei den Stellen ist der Eindruck entstanden, dass Richter im allgemeinen bezüglich der Gleichbehandlungsgesetze nicht immer über die nötigen Einsichten verfügen und dass die Gleichbehandlungsstellen die Aufgabe übertragen werden sollte, das Bewusstsein der Richter diesbezüglich zu schärfen. Einige Befragte merkten an, dass einige Gerichte in ihrer Denkweise ausgesprochen konservativ wirken (z. B. in Bezug auf Geschlechterrollen oder Homosexualität).

Tabelle 4.4 Einfluss von Ereignissen auf die erfolgreiche Arbeit von Gleichbehandlungsstellen

Ereignisse	Ereignisse			Gesamt (N)	Durchschnitt
	Starker Einfluss	Etwas Einfluss	Kein Einfluss		
Regierungswechsel	1	9	12	22	1,64 (0,58)
Führungswechsel	10	6	6	22	2,18 (0,85)
Wechsel der Gremiumsmitglieder	5	6	9	20	1,80 (0,83)
Wechsel der Gremiumsleitung	8	2	10	20	1,90 (0,97)
Neue oder veränderte EU-Gesetzgebung	18	4	0	22	2,82 (0,40)
Neue oder veränderte nationale Gesetzgebung	21	1	0	22	2,95 (0,21)
Meinungsführer	0	15	7	22	1,68 (0,48)
Skandale in den Medien	6	12	4	22	2,09 (0,68)
Umstrukturierung	10	8	4	22	2,27 (0,77)
Außergewöhnlicher Fall	6	13	3	22	2,14 (0,64)
Konflikt mit entgegenwirkendem Interessenvertreter	7	13	2	22	1,77 (0,61)
Gerichtsentscheidungen	13	9	0	21	2,59 (0,50)

In Tabelle 4.5 wird ersichtlich, ob die Stärke des (von den Gleichbehandlungsstellen wahrgenommenen) Einflusses korreliert mit einem eigenen bzw. nicht-unabhängigen Rechtsstatus. Es zeigt sich, dass der wahrgenommene Einfluss von verschiedenen Ereignissen in der Tat unterschiedlich ist. Gleichbehandlungsstellen ohne unabhängige Rechtspersönlichkeit sind eher betroffen als eigenständige Stellen - wenn ein Regierungswechsel erfolgt, ein Leiter wechselt, Meinungsführer in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gelangen oder Skandale in die Medien gelangen. Einige Ergebnisse sind ohne eine weitergehende Analyse schwierig zu interpretieren, andere dagegen erscheinen durchaus plausibel.

Ein Regierungswechsel beeinflusst natürlich die Arbeit einer Stelle, die Teil der Regierung ist mehr, als eine Stelle, die eigenständig ist. Und er bedeutet natürlich immer einen Wechsel in der politischen Führung. Die Einstellung der Meinungsführer und ein Medienskandal kann über die politischen Hierarchien via parlamentarische Debatten hervorragend transportiert werden. Ebenso wirken sich Konflikte mit einer Interessengruppe tendenziell nicht so sehr aus, wenn die Stelle ministeriell gesteuert wird. Das würde erklären, warum diese beiden Umstände Stellen ohne eigenen Rechtsstatus mehr beeinträchtigen als eigenständige Stellen. Es ist nicht einfach zu sehen, warum neue oder veränderte EU- bzw. nationale Rechtsgebung eigenständige Stellen mehr betreffen als Stellen ohne eigenen Rechtsstatus. Vielleicht ergibt sich diese Tatsache daraus, dass die eigenständigen Stellen mehr rechtliche Zuständigkeiten und die Befugnis haben, sich rechtlich um bestimmte Fälle zu kümmern. Dieser Aspekt könnte auch begründen, warum Stellen mit eigenem Rechtsstatus die Gerichtsentscheidungen als wichtiger einschätzen als nicht-eigenständige Stellen.

Tabelle 4.5 Vergleich der Mittel von Gleichbehandlungsstellen mit bzw. ohne separater Rechtspersönlichkeit

	Rechtspersönlichkeit separat vom übergeordnetem Ministerium		Gesamt (N)
	Ja	Nein	
Regierungswechsel***	1,53 (0,62)	(2,00) (0,00)	22
Führungswechsel	(2,12) (0,86)	2,40 (0,89)	22
Wechsel von Gremiumsmitgliedern	1,80 (0,78)	1,80 1,10	20
Wechsel der Gremiumsleitung	1,93 (0,96)	1,80 1,10	20
Neue oder veränderte EU-Gesetzgebung**	2,88 (0,33)	2,60 (0,55)	22
Neue oder veränderte nationale Gesetzgebung***	3,00 (0,00)	2,80 (0,45)	22
Meinungsführer	1,65 (0,49)	1,80 (0,45)	22
Skandale in den Medien	2,06 (0,66)	2,20 (0,84)	22
Umstrukturierung	2,35 (0,70)	(2,00) (1,00)	22
Ein außergewöhnlicher Fall**	2,18 (0,53)	(2,00) (1,00)	22
Konflikt mit entgegenwirkenden Interessenvertretern*	1,82 (0,53)	1,60 (0,89)	22
Gerichtsentscheidung	(2,65) (0,49)	2,40 (0,55)	22

Irrtumswahrscheinlichkeit F-Wert: \*\*\*  $p > 0,001$ , \*\*  $p > 0,05$ , \*  $p > 0,10$ .

#### 4. Zusammenfassung

In diesem Abschnitt wurde beleuchtet, inwieweit externe Kontrolle und externe Dynamiken Einfluss nehmen. Die wichtigsten Schlussfolgerungen können wie folgt zusammengefasst werden:

Der Grad der strukturellen Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen wird beeinflusst durch die Stärke des Einflusses, den externe Interessengruppen auf die Wahrnehmung der Aufgaben der Gleichbehandlungsstellen ausüben können. Allerdings sinkt mit einem höheren Grad an struktureller Unabhängigkeit nicht automatisch und proportional der Einfluss auf diese Stellen durch externe Faktoren. Es ist offensichtlich eher so, dass Gleichbehandlungsstellen mit verschieden starker struktureller Unabhängigkeit unter dem Einfluss von verschiedenen Interessengruppen-Typen stehen. Unabhängige Gleichbehandlungsstellen, d.h. diejenigen mit eigenem Rechtsstatus und Vorstandsgremium werden stärker durch nicht-staatliche Interessengruppen beeinflusst. Gleichbehandlungsstellen, die staatlich eingebunden sind, werden stärker durch wichtige staatliche Interessengruppen beeinflusst, d. h. von Regierung und übergeordnetem Ministerium. Über diese Interessengruppen erfahren Sie auch einen stärkeren Einfluss der EU. Dieser erfolgt, wie wir annehmen, über den Austausch von EU-Regelungen und über Berater, die normalerweise von der Leitung der verschiedenen Abteilungen in Anspruch genommen werden. Wir können daraus schließen: Je unabhängiger eine Gleichbehandlungsstelle, desto eher wird von nicht-staatlicher aber durchaus politischer Interessenseite versucht, Einfluss zu nehmen.

Wir beobachten zudem, dass der Grad an struktureller Unabhängigkeit sich auch auf den Grad an wahrgenommener Einflussnahme durch verschiedene Ereignisse auf Gleichbehandlungsstellen auswirkt. Auch hier sind die Ergebnisse nicht eindeutig. Gleichbehandlungsstellen ohne eigene Rechtspersönlichkeit sind betroffener als Stellen mit

eigenem Rechtsstatus, wenn ein Regierungswechsel erfolgt, ein Leiter wechselt, Meinungsführer in den Blickpunkt der Öffentlichkeit geraten oder Skandale in die Medien gelangen. Einige Ergebnisse sind ohne eine weitergehende Analyse schwierig zu interpretieren, andere dagegen erscheinen durchaus plausibel. Ein Regierungswechsel beeinflusst natürlich die Arbeit einer Stelle, die Teil der Regierung ist mehr, als eine Stelle, die eigenständig ist. Und ein Regierungswechsel bringt natürlich immer einen Wechsel in der politischen Führung mit sich. Die Sicht der Meinungsführer und ein Medienskandal kann über die politischen Hierarchien via parlamentarische Debatten hervorragend transportiert werden. Ebenso werden sich Konflikte mit einer Interessengruppe nicht so stark auswirken, wenn die Stelle ministeriell gesteuert wird.

Die Ausgestaltung der Beziehung zwischen externen Interessengruppen und Gleichbehandlungsstellen steht in engem Zusammenhang zur Unabhängigkeit der Stellen. Einige Partnerschaften können bei der praktischen Gestaltung von Unabhängigkeit unterstützend wirken, andere eher hinderlich. Obwohl die Befragten ihre Beziehung zu einigen Interessengruppen auf dem Fragebogen bewerten sollten, traten auch während der Interviews und Diskussionsrunden bestimmte diesbezügliche Fragen besonders in den Mittelpunkt. Die Beziehung zu Nichtregierungsorganisationen und politischen Akteuren (Parlament, politische Parteien und Regierung) schien dabei am bedeutsamsten. Die Beziehung zu diesen Gruppen ist strategischer Natur, weil die Gleichbehandlungsstellen Neutralität wahren müssen und nicht immer auf einer Linie mit der Nichtregierungsorganisation arbeiten können, auch wenn beide dasselbe Ziel verfolgen. Gleichzeitig sind die Gruppen aber auch Partner und stellen als solcher eine wichtige Informationsquelle für Gleichbehandlungsstellen dar. Nichtregierungsorganisationen verfügen z.B. über mehr Handlungsfreiheit als jene Gleichbehandlungsstellen, die Fälle nicht vor das Gericht bringen dürfen. Alle Gleichbehandlungsstellen sind immer wieder vor die kritische Aufgabe gestellt, jeweils zwischen Neutralität und Partnerschaft abzuwägen. Unter bestimmten Umständen müssen Gleichbehandlungsstellen den Nichtregierungsorganisationen das eine oder andere Mal eine „freundliche Absage“ erteilen.

Die Beziehung zur Politik ist stark von Unsicherheiten geprägt. Die Regierungen wechseln im Rhythmus der Wahlzyklen und auch wenn die Ziele von der Regierung bzw. der verantwortlichen politischen Partei von Anfang an klar definiert werden, so ist deren Einstellung zu Gleichbehandlungsstellen oder zu Gleichbehandlungsgrundsätzen oft abhängig von der Politik der Partei bzw. der Koalition. In Zeiten, in denen Gleichbehandlungsfragen an Bedeutung gewinnen, rücken Gleichbehandlungsstellen vermehrt ins Sichtfeld dieser Interessenvertreter. Je nach politischer Konstellation in Bezug auf Gleichbehandlungsfragen sind die Gleichbehandlungsstellen in bestimmten Fällen eventuell einem politischen ‚Mikro-Management‘ ausgesetzt.

Die Rolle der Stellenleitung stellte sich als eines der ausschlaggebenden Faktoren heraus. Die Leitung von Gleichbehandlungsstellen wurde oft als eines der wichtigsten Faktoren für die insgesamt Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen gesehen. Eine starke Führung erhöht die Chance auf mehr Raum für unabhängige Arbeit. Von der Führung wird nicht nur erwartet, dass die interne Organisation erfolgreich läuft (solides Finanz- und Personal-Management), sie muss auch Geschick im Umgang mit dem politischen Umfeld beweisen. Er/Sie/sie muss/müssen Brücken bauen können - zwischen politischen Parteien, Nichtregierungsorganisationen, Regierungsministerien und anderen Akteuren einerseits - und der Gleichbehandlungsstelle andererseits.



# Schlussfolgerungen, Überlegungen und Empfehlungen

In diesem Abschnitt werden wir die wichtigsten Resultate des vorliegenden Berichts zusammenfassen. Wir illustrieren die wichtigsten Ergebnisse, die sich um zwei Punkte konzentrieren: (1) die Bedeutung der strukturellen Unabhängigkeit und (2) die Bedeutung der Leitung.

## 1. Die Bedeutung von struktureller Unabhängigkeit

Die vorliegende Arbeit kommt zu dem Ergebnis, dass die Sichtweisen der Gleichbehandlungsstellen bezüglich des Konzepts von Unabhängigkeit eher den Definitionen der ECRI-Empfehlungen und Pariser Prinzipien entsprechen als den Unabhängigkeitsvorgaben in den verschiedenen EU Richtlinien. In den jeweiligen EU-Richtlinien ist die Wortwahl bezüglich des Konzepts der Unabhängigkeit sehr offen gehalten und man bezieht sich mehr auf die *Funktion* der Gleichbehandlungsstellen als auf ihren *Status*. Es ist durchaus einzusehen, dass die Bestimmungen der EU-Gesetzgebung relativ offen angelegt werden, um den jeweiligen Mitgliedsstaaten bei der Ausarbeitung Gestaltungsmöglichkeiten zu geben. Allerdings ergab unsere Recherche, dass insbesondere aus Sicht der Gleichbehandlungsstellen selbst ein erhöhter Bedarf an konkreteren Richtlinien oder Normen besteht. Auf diese Weise würden sie das Konzept der Unabhängigkeit für sich selbst klarer definieren können und mehr Sicherheit im Umgang mit Interessenvertretern gewinnen. Die Definitionen an mehreren Stellen der Grundsatzempfehlung Nr. 2 des Europäischen Rates an die ECRI und den Pariser Prinzipien bietet eine Art ‚Benutzerhandbuch‘ für Gleichbehandlungsstellen zur Entwicklung von Arbeitsprinzipien und die praktische Umsetzung von Unabhängigkeit, aber diese offiziellen Dokumente sind für Mitgliedsstaaten nicht bindend.

Natürlich können Verwaltungsdinge oft effektiver in den einzelnen Mitgliedsstaaten innerhalb der bestehenden Verwaltungsordnung geregelt werden - wir empfehlen nicht ein einziges Modell als Königsweg für jedes Land. Aber die derzeitigen Regelungen variieren erheblich, was sich deutlich auf die Funktion der Gleichbehandlungsstellen auswirkt. Im gesamten Bericht wurde immer wieder deutlich, dass Stellen mit größerer struktureller Unabhängigkeit grundsätzlich auch auf personeller und finanzieller Ebene unabhängiger sind als Stellen, die staatlich eingebunden sind und/oder von einer Einzelperson geführt werden. Wir haben zudem ermittelt, dass eigenständige Stellen und/oder Stellen mit eigenständiger Führungsstruktur diverse Beziehungen zu Interessengruppen in ihrem Umfeld pflegen. Um es noch präziser zu formulieren: Gleichbehandlungsstellen, die keinen separaten Rechtsstatus haben und/oder Stellen, die von einer einzelnen Führungsperson geleitet werden, gaben an, mehr vom verantwortlichen Ministerium und der Regierung beeinflusst zu sein als durch Interessenvertreter, die außerhalb des Regierungsumfelds agieren. Letztlich wirkt sich der Grad an struktureller Unabhängigkeit auch erheblich auf die Art aus, in der eine Stelle auf (unvorhergesehene) Ereignisse reagiert bzw. damit umgeht. Stellen, die weniger unabhängig sind, reagieren stärker auf Veränderungen in ihrer direkten politischen Umgebung als Stellen mit einem höheren Grad an struktureller Unabhängigkeit.

Im Hinblick darauf, dass sich die Struktur einer Stelle schlecht beeinflussen lässt – weil die Gleichbehandlungsstellen durch die Regierungen geplant werden - möchten wir die Bedeutung der rechtlichen Eigenständigkeit und eines leitenden Vorstandsgremiums für die Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen betonen (ohne eine Empfehlung abgeben zu wollen). Wir möchten hinzufügen, dass diesbezüglich die rechtliche Eigenständigkeit im Vergleich etwas wichtiger erscheint als das Vorstandsgremium.

Gleichbehandlungsstellen ohne eigenständigen Rechtsstatus und/oder ohne Vorstandsgremium handeln verstärkt nach den Richtlinien des übergeordneten Ministeriums und der Regierung. Das muss aber nicht negativ sein. Unabhängige Gleichbehandlungsstellen, die in ein Ministerium integriert sind, sind weniger direktem Druck bezüglich der Ausübung ihrer Geschäfte ausgesetzt. Das Prinzip der ministeriellen Verantwortung stellt sicher, dass der

Minister die Auswirkungen der externen Versuche, die Arbeit der Gleichbehandlungsstellen zu beeinflussen, abfedert. Das kann den positiven Effekt haben, den Mitarbeitern ein ruhiges Umfeld zu gewährleisten. In den ‚eingebetteten‘ Gleichbehandlungsstellen können sie sich ganz auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.

Andererseits können eingebettete Gleichbehandlungsstellen eher betroffen sein, wenn die politische Führung wechselt und sich die Parteien- und/oder Koalitions politik verschiebt. Es besteht ein erhöhtes Risiko, von seiten der politischen Führung politisch genutzt zu werden. Ebenso problematisch ist die Tatsache, dass eingebettete Gleichbehandlungsstellen den Nichtregierungsorganisationen und anderen gesellschaftlichen Informationsquellen ferner stehen als strukturell unabhängige Gleichbehandlungsstellen. Nichtregierungsorganisationen können äußerst wertvolle Partner sein und der ministerielle- bzw. Regierungsschutz kann die Zusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen und Gleichbehandlungsstellen behindern. Unabhängigere Gleichbehandlungsstellen berichten über eine stärkere Einflussnahme von seiten der Nichtregierungsorganisationen als weniger unabhängige Stellen.

Da die Struktur von Gleichbehandlungsstellen nicht ohne politische Entscheidung verändert werden kann, ist die Empfehlung, integrierte Stellen aus der ministeriellen Steuerung herauszunehmen, nicht praktikabel. Was wir empfehlen können ist, dass die Mitarbeiter und Führungsriege der integrierten Stellen so umfangreich wie möglich die Beziehungen zu Akteuren außerhalb des ministeriellen und staatlichen Bereichs pflegen und entwickeln. Sie müssen versuchen, Kanäle zu etablieren und zu pflegen, über die Nichtregierungsorganisationen sie erreichen können und über die sie selbst Signale zurücksenden können. Gleichzeitig können nicht-eigenständige Gleichbehandlungsstellen ihre Einbettung als strategisches Plus im Umgang mit Interessengruppen nutzen, mit denen sie eine konkurrenzbetonte Beziehung pflegen oder eingehen. Dasselbe gilt für plötzliche Ereignisse, die einen störenden Effekt auf die Arbeit der Gleichbehandlungsstellen haben. Je nach Art der Vorkommnisse kann ein (starker) Minister schützend wirken und einen sicheren Hafen bieten, wenn es im Umfeld der Gleichbehandlungsstellen (plötzlich) sehr stürmisch zugeht.

## 2. Die Bedeutung der Stellenleitung

Neben der Bedeutung der strukturellen Unabhängigkeit zeigen unsere Ergebnisse, dass der Leitung eine große Rolle zukommt, wenn es um die praktische Umsetzung der Unabhängigkeit geht. Wir müssen allerdings eins im Blick behalten. Der Leiter oder die Leiterin einer Stelle hat es sicherlich nicht einfach: Grundsätzlich rufen die Leute nach mehr, besserer oder einfach anderer Führung sobald etwas schief läuft in einer Einrichtung (oder auch in der Gesellschaft insgesamt). Es ist natürlich durchaus so, dass viel von der Führung abhängt - ebenso wie von der strukturellen Unabhängigkeit und wir werden im Folgenden beschreiben, unter welchen Situationen und Bedingungen die Leitung besonders gefordert ist und wie Gleichbehandlungsstellen aus diesen Situationen lernen können. Wir unterscheiden zwischen drei Situationen: (a) Die Handhabung des politischen Umfelds, (b) die Handhabung der verschiedenen Diskriminierungsbereiche und Nichtregierungsorganisationen und (c) die Praxis des Counterframing.

### *Handhabung des politischen Umfelds*

Gute Führungskräfte treten unerschrocken und konsequent für die Sache der Gleichbehandlung ein. Sie müssen in der Lage sein, ihre Gleichbehandlungsstelle durch wechselvolle politische Zeiten zu navigieren, denn das politische Umfeld ist geprägt durch eine hohe Dynamik und unvorhersehbare Veränderungen. Durch Wahlzyklen, Parteipolitik, Lobbyismus und politische Vereinbarungen, wechselnde öffentliche Meinung und Parteipräferenzen gestaltet sich der politische Bereich relativ unberechenbar. Gleichbehandlungsstellen müssen diese Veränderungen im Blick behalten und vorhersehen. Der Leitung kommt daher eine wichtige Rolle als Organisator des politischen Umfelds zu. Die hochdynamische Natur des politischen Umfelds bringt mit sich, dass die Gleichbehandlungsstellen immer wieder mit dem Problem ihrer Legitimierung befasst sind.

Die Leitung von *unabhängigen* Gleichbehandlungsstellen hat jedoch etwas andere Probleme als ihre Kollegen von Stellen, die in einem Ministerium *integriert* sind: Da die ersteren nicht

ministeriell gesteuert werden, müssen sie ihre Verantwortlichkeit gegenüber mehreren politischen Interessenvertretern jeweils ‚beweisen‘, wenn ein Regierungswechsel oder ein Richtungswechsel hinsichtlich Gleichbehandlungsfragen ansteht. Während die Leitung von unabhängigen Gleichbehandlungsstellen entscheiden muss, auf welche Weise sie ihre Beziehung mit mehreren politischen Interessengruppen gestaltet, ist die Leitung einer integrierten Stelle nur mit der politischen Führungsperson konfrontiert. Das muss aber nicht einfacher sein. Integrierte Stellen sollen ‚Diskriminierungsopfern unabhängige Unterstützung‘ anbieten - und das in einer hierarchischen Struktur. Der verantwortliche Minister muss daher die unabhängige Arbeit seiner/ihrer Gleichbehandlungsstelle respektieren und zusammen mit der Stellenleitung ‚Spielregeln‘ schaffen, die eine erfolgreiche und unabhängige Arbeit der Stelle sichern.

#### *Die Handhabung der verschiedenen Diskriminierungsbereiche und Nichtregierungsorganisationen*

Die Leitung muss in der Lage sein, die diversen Verbindungen mit Nichtregierungsorganisationen effektiv zu organisieren. Nichtregierungsorganisationen stellen für Gleichbehandlungsstellen eine wichtige potenzielle Stütze dar. Die Beziehung zu einer Nichtregierungsorganisation muss aber nicht unter allen Umständen partnerschaftlicher Natur sein. Es kann vorkommen, dass Nichtregierungsorganisationen in eine Art Wettbewerb mit den Stellen treten. Bewegungen und Interessengruppen, die sich für verschiedene Bereiche einsetzen unterscheiden sich voneinander bezüglich Hintergrund, Geschichte, Mitgliedschaft und (finanzieller) Ressourcen. Außerdem werden die verschiedenen Diskriminierungsgründe in den jeweiligen Ländern unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Die öffentliche Meinung kann bezüglich bestimmter Bereiche in einigen Ländern konservativer sein als in anderen Bereichen. Letztendlich sind die Ressourcen der Gleichbehandlungsstellen fast durchgängig sehr begrenzt und es müssen Prioritäten gesetzt und ein gewisses Gleichgewicht zwischen den Diskriminierungsbereichen gefunden werden. Das kann in Ländern, in denen es für die verschiedenen Diskriminierungsbereiche verschiedene Stellen gibt, sogar noch problematischer sein als woanders. Brücken zu bauen und zu verhindern, dass man als Stelle gesehen wird, die einige Bereiche bevorzugt, gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Gleichbehandlungsstellenleitung. Für eigenständige Gleichbehandlungsstellen ist dies schwieriger als für integrierte, denn sie stehen allein da. Letztere stehen bei der Gewichtung von Forderungen seitens Nichtregierungsorganisationen unter dem Schirm von Minister und Regierung. Hier kann die ministerielle Struktur für Gleichbehandlungsstellen als Schirm im positiven Sinn fungieren.

#### *Die Praxis des Counterframing*

Das Framing ist eine politische Strategie, die politische Befürworter oder Gegner einer bestimmten Sache nutzen, um Unterstützung bzw. Gegnerschaft zu mobilisieren. Kritiker versuchen über ‚Framing‘ häufig, die Gleichbehandlungsstellen zu ‚mobben‘. Das kann in allen Bereiche passieren und insbesondere in dort, wo Religion, ethnische Zugehörigkeit oder Rasse eine Rolle spielen. Je nach politischer Konstellation in Bezug auf Gleichbehandlungsfragen werden die Gleichbehandlungsstellen als Unterstützer von speziellen gesellschaftlichen Gruppen oder Trends dargestellt und vereinnahmt. Für die erfolgreiche Arbeit der Gleichbehandlungsstellen birgt dies potenzielle Gefahren. Ziel einer Gleichbehandlungsstelle ist es, von jeglicher Partei oder sozialen Gruppierung unabhängig zu bleiben. Im schlimmsten Fall kann dies zur Folge haben, dass die politische und gesellschaftliche Unterstützung für ihre Arbeit schwindet.

Im Wesentlichen heißt Framing, dass von allen Diskriminierungsbereichen, für die Gleichbehandlungsstellen zuständig sind, nur eine oder zwei hervorgehoben werden. Auf diese Weise werden Gleichbehandlungsstellen, die mehrere Bereiche abdecken in den Medien so dargestellt, als würden sie systematisch zum Vorteil von bestimmten gesellschaftlichen Gruppen entscheiden, obwohl (1) dies überhaupt nicht der Fall ist und (2) der Gesamtumfang an Entscheidungen und Aktivitäten einer Stelle in diesem Bereich im Vergleich zu anderen viel geringer sein kann. Für Stellen, die jeweils nur für einen Diskriminierungsbereich zuständig sind, stellt sich das Problem natürlich anders dar. Gleichbehandlungsstellen mit nur einem Zuständigkeitsbereich werden sofort unter den oben genannten Bedingungen ‚geframt‘.

Die Leitung sollte Wert auf das Counterframing legen, denn dies ist vielleicht die passende Gegenstrategie. Mit Counterframing ist gemeint, dass Gleichbehandlungsstellen aktiv die Initiative ergreifen und ihr Profil öffentlich machen. So können sie nicht in eine Ecke gestellt werden, in der sie nicht sein wollen. Das bedeutet nicht notwendigerweise, dass Gleichbehandlungsstellen hauptsächlich auf die Framing-Aktivitäten ihrer Kritiker reagieren müssen - d.h. ihre Aufgabe besteht nicht darin, in direkter Reaktion das Image abzumildern oder umzukehren, dass von fremder Seite gezeichnet wird. Mit Counterframing meinen wir, dass die Leitung aktiv eine Reputation und ein Image schaffen muss, das zeigt: Die Stelle ist wichtig für Fragen aus verschiedenen Kernbereichen der Politik. Zum Beispiel ist die Gleichbehandlung eine wichtige Voraussetzung für flexible Arbeitsmärkte und wirtschaftliches Wachstum (insbesondere im Licht des Lissabon-Vertrags). Die Gleichbehandlung ist eine wichtige Voraussetzung für eine solide Personalpolitik in Firmen. Die wachsende Zahl von älteren Leuten in modernen europäischen Industrienationen und immer weniger verfügbare Arbeitskräften machen z.B. den Kampf gegen Diskriminierung von alten Leuten, Frauen, Behinderten und Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt erforderlich.

Eine erfolgreiche Strategie des Counterframing wird erreicht, wenn man in weiten Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft aktiv Netzwerke bildet. Wenn sie fest in den politischen Bereichen verankert sind, die normalerweise zu Kernbereichen der nationalen Wirtschaft zählen, können Gleichbehandlungsstellen ihre Arbeit in politisch sensiblen Bereichen wirksam gestalten. Mit anderen Worten: Gleichbehandlungsstellen können von Gegnern einer Sache zwar als Verfechter derselben dargestellt werden. Wenn es aber eine starke und breite Unterstützung von anderer Seite gibt, wird sich das Framing für Gleichbehandlungsstellen und ihre Interessen nicht unbedingt negativ auswirken.

# Quellennachweis

## Wissenschaftliche Publikationen

Carpenter, D.P. (2001), *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.

Christensen, J. G. 2001. Bureaucratic autonomy as a political asset. In Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.), *Politicians, bureaucrats and administrative reform*: 119–131. London: Routledge.

Furlong, S.R. (1998), Political Influence on the Bureaucracy: The Bureaucracy Speaks. In *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(1): 39 – 65.

Huber, J.D. & Shipan, C.R. (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kiewiet, D. R., & McCubbins, M. D. 1991. *The logic of delegation. Congressional parties and the appropriations process*. Chicago: University of Chicago.

Krause, G.A. (1996), The Institutional Dynamics of Policy Administration: Bureaucratic Influence over Securities Regulation. In *American Journal of Political Science*. 40(4): 1083 – 1121.

Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.

Maggetti, M. (2007), De facto Unabhängigkeit after delegation: A fuzzy-set analysis. In *Regulation & Governance*. 1(4): 271 – 294.

Moe, T.M. (1985), 'Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of NLRB', *American Political Science Review*, 79:1094-1116.

Selznick, P. (1957), *Leadership in administration: a sociological interpretation*. Berkeley: Harper and Row.

Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. (2004), The study of organisational autonomy: a conceptual review. In *Public Administration and Development*. 24(2): 101 – 118.

Weingast, B.R. & Moran, M.J. (1983), Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. In *Journal of Political Economy*. 91(5): 765 – 800.

Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do it?* New York: Basic Books.

Wood, B.D. & Waterman, R.W. (1993), The Dynamics of Political-Bureaucratic Adaptation. In *American Journal of Political Science*. 37(2): 497 – 528.

Yesilkagit, A.K. (2004), Bureaucratic Autonomy, Organizational Culture, and Habituation. In *Administration & Society*. 36(5): 528 – 552.

## Dokumente

Commission on Human Rights Resolution (1992), *Resolution 1992/54: Paris Principles*.

Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Art. In *Official Journal L180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026*.)

Richtlinie 2002/73/EG des Rates (2002) vom 23. September 2002, veränderte Richtlinie des Rates 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen. In *Official Journal L269, 10.05.02 P. 0015 – 0020*.

Richtlinie 2004/113/EG des Rates (2004) zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. In *Official Journal L373, 21/12/2004 P. 0037 – 0043*.

Richtlinie 2006/54/EG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (Art. In *Official Journal L204, 26/07/2006 P. 0023 – 0036*).

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (1997). *Allgemeine Grundsatzempfehlung Nr. 2 des Europäischen Rates an die ECRI Stellen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz auf nationaler Ebene*. Europarat, Straßburg.

Holtmaat, H.M.T. (2007), *Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Brussels.

# Anhang 1

## Überblick über die Datenerfassungsmethoden

Um eine gründliche Analyse durchführen zu können, haben die Wissenschaftler verschiedene Methoden genutzt, um das Thema Unabhängigkeit zu untersuchen. Zu diesen gehörten:

- Dokumentenanalyse
- Umfrage
- Gruppendiskussionen
- Interviews

### 1 Dokumentenanalyse

Es wurden relevante amtliche Publikationen, Gesetzestexte, andere Publikationen von (internationalen)(Nicht-)Regierungsorganisationen und Berichte geprüft, um die geläufigen Beschreibungen zu rekonstruieren und einen Überblick über Wissenschaftler und internationale Organisationen zu liefern.

### 2 Umfrageanalyse

Den entsprechenden Verantwortlichen (z.B. Direktoren, Vorsitzender, Vorstandssekretär, Finanz- oder Personaldirektor) aller dreißig Gleichbehandlungsstellen, die Mitglied (auch passiv) von Equinet sind, wurde ein Fragebogen zugesendet. Mithilfe dieser Umfrage konnten diverse Elemente der Unabhängigkeit ausgemacht werden (z.B. formale Unabhängigkeit, Beziehung zu Interessengruppen) und die kausale Beziehung zwischen einigen Elementen wurde dokumentiert.

### 3 Gruppendiskussionen

Nachdem die Studie durchgeführt war, erstellten wir eine Liste mit Themen, die von den Gleichbehandlungsstellen widersprüchlich beantwortet wurden. Auf Basis der Liste wurden Gruppendiskussionen durchgeführt, um die Widersprüche aufzuklären. Zwei Diskussionsrunden brachten Antworten auf ungeklärte Fragen aus der Dokumenten- und Umfrageanalyse (siehe Anhang 3 - Gruppendiskussion).

### 4 Interviews

Mithilfe verschiedener Interviews erhielten die Wissenschaftler 1) wertvolle Daten zur Arbeit der Gleichbehandlungsstellen, die in die Umfrage integriert werden mussten. Und sie erfassten 2) detaillierte Informationen zu spezifischen Aspekten, die nicht allein durch eine Umfrage ermittelt werden konnten. Dabei ging es zum Beispiel um den nationalen Kontext, innerhalb dessen bestimmte Gleichbehandlungsstellen operieren - oder um ein bestimmtes Ereignis mit erheblichem Einfluss auf die Arbeit einer Stelle (siehe Anhang 3: Interviews).

# Anhang 2

## Fragebogen

### Die praktische Umsetzung des Prinzips der Unabhängigkeit von Seiten der Gleichbehandlungsstellen

Fragebogen

Im Auftrag des  
EQUINET Büros - Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen



Universiteit Utrecht

#### Wissenschaftler

Kutsal Yesilkagit, PhD (Senior Researcher)  
Berend Snijders, Ma (Junior Researcher)  
Universität Utrecht  
School of Governance  
Bijlhouwerstraat 6  
3511 ZC Utrecht  
Telefon: (00)31 302538649 (oder ext. 8101)  
Fax: (31)302537200  
E-Mail: a.k.yesilkagit@uu.nl

Equinet  
Anne Gaspard  
Executive Director  
EQUINET Büro - Europäisches Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen  
138 Rue Royale  
B-1000 Brüssel, Belgien  
Anne.Gaspard@equineteurope.org  
Tel.: +32 (0)2 212 3182 / +32 (0)2 212 3181  
Fax: +32 (0)2 212 30 30  
www.equineteurope.org



**Hintergrundinformationen - Befragte/r**

A. Was ist ihr Hauptverantwortungsbereich und ihre Stellung innerhalb der Organisation?

Meine offizielle Position in der Organisation ist.....
--

B. Wie viele Mitarbeiter/Innen haben beim Ausfüllen des Fragebogens geholfen?

Anzahl außer Hauptbefragter.....
----------------------------------

C. Wenn andere Mitarbeiter/Innen (Teile des) Fragebogens ausgefüllt haben - könnten Sie bitte deren offiziellen Positionen innerhalb der Organisation in Klammern angeben und vermerken, welche Fragen sie jeweils beantwortet haben?

Position anderer Befragter	Fragen, die vom Teilnehmer selbst beantwortet wurden
1	
2	
3	
4	
5	

D. In welchem Land sitzt Ihre Organisation?

--

## Abschnitt 1. Allgemeine Fragen

1. In welchem Jahr wurde Ihre Organisation in seiner jetzigen Rechtsform als Gleichbehandlungsstelle gegründet?

Jahr:

2 a. Welche Mitarbeiterzahl hatte Ihre Organisation bis Ende 2007?

Mitarbeiterkapazität:

2 b. Wie viele Ihrer Mitarbeiter sind direkt (> 0,5 MAK) mit Fragen der Gleichbehandlung befasst?

3 a. Wie hoch war das *Gesamtbudget* Ihrer Organisation in den Jahren 2004, 2005, 2006, 2007 (nur wo zutreffend)?

Umfang 2004	(x 1000 Euro)
Umfang 2005	(x 1000 Euro)
Umfang 2006	(x 1000 Euro)
Umfang 2007	(x 1000 Euro)

3 b. Wie hoch war das *Gesamtbudget für Aufgaben betreffend der Gleichbehandlung* Ihrer Organisation in den Jahren 2004, 2005, 2006, 2007 (nur wo zutreffend)?

Umfang 2004	(x 1000 Euro)
Umfang 2005	(x 1000 Euro)
Umfang 2006	(x 1000 Euro)
Umfang 2007	(x 1000 Euro)

4. Was ist die Haupteinnahmequelle ihrer Organisation? (nur eine Antwort möglich)

<input type="checkbox"/> Nur Transfer/Budgetzuweisung/Fördermittel von Regierungsorganen (übergeordnetes Ministerium und andere Organe auf derselben oder anderer Regierungsebene)
<input type="checkbox"/> Gemischt, aber hauptsächlich Transfer/Budgetzuweisung/Fördermittel von Regierungsorganen (übergeordnetes Ministerium und andere Organe auf derselben oder anderer Regierungsebene)
<input type="checkbox"/> Gemischt, aber hauptsächlich andere Einkommensquellen (unter anderem selbst erwirtschaftete Gelder)
<input type="checkbox"/> Nur andere Einkommensquellen (unter anderem selbst erwirtschaftete Gelder)

5. Hat Ihre Organisation eine nicht mit dem übergeordnetem Ministerium verbundene Rechtspersönlichkeit?

<input type="checkbox"/> Ja
<input type="checkbox"/> Nein

6. Wenn Ihre Organisation einen eigenen Rechts-/Körperschaftsstatus hat, bezieht sich dieser auf:

<input type="radio"/> Zivilrecht
<input type="radio"/> Verwaltungsrecht
<input type="radio"/> Kriminalrecht
<input type="radio"/> Andere, nämlich...

7. Wenn Ihre Organisation keinen vom Staat unabhängigen Rechtsstatus hat, ist sie:

<input type="radio"/> Teil eines Ministeriums
<input type="radio"/> Unabhängig (unabhängiger Status irgendeiner Form) innerhalb des Ministeriums
<input type="radio"/> Andere Zugehörigkeit

8. Vor dem Hintergrund der Verwaltungsorganisation in Ihrem Land - welcher Einrichtung obliegt die *ministerielle Steuerung* wenn Sie die Verpflichtungen bedenken, die Ihre Organisation gegenüber dem Ministerium bezüglich Ihrer Aufgaben erfüllen muss?

Das Ministerium, das zuständig ist für:
<input type="radio"/> Allgemeinen öffentlichen Dienst
<input type="radio"/> Verteidigung
<input type="radio"/> Öffentliche Ordnung und Sicherheit
<input type="radio"/> Gesetz und Integration
<input type="radio"/> Wirtschaftsfragen
<input type="radio"/> Umweltschutz
<input type="radio"/> Wohnungswesen und Gemeindeangelegenheiten
<input type="radio"/> Gesundheit
<input type="radio"/> Freizeit, Kultur und Religion
<input type="radio"/> Bildung
<input type="radio"/> Soziale Sicherheit
<input type="radio"/> Auslandsfragen
<input type="radio"/> Andere, nämlich...

9 a. Was ist der *Hauptaufgabenbereich* Ihrer Organisation?

Hauptaufgabe:
---------------

9 b. Was ist die *zweitrangige Aufgabe* Ihrer Organisation?

Zweitrangige Aufgabe:
-----------------------

9 Was ist die *drittrangige Aufgabe* Ihrer Organisation?

Drittrangige Aufgabe:
-----------------------

## **Abschnitt 2. Personalpolitik**

10. Vorausgesetzt, Ihre Organisation hat ihre eigenen Mitarbeiter - kann die Organisation ohne Einmischung des Ministeriums *Entscheidungen fällen bezüglich der Gehaltshöhe?*

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein
<input type="radio"/> Nur nach Genehmigung des übergeordneten Ministeriums

11. Vorausgesetzt, Ihre Organisation hat ihre eigenen Mitarbeiter - kann die Organisation ohne Einmischung des Ministeriums *Entscheidungen fällen bezüglich der Beförderungskriterien?*

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein
<input type="radio"/> Nur nach Genehmigung des übergeordneten Ministeriums

12. Vorausgesetzt, Ihre Organisation hat ihre eigenen Mitarbeiter - kann die Organisation ohne Einmischung des Ministeriums *Entscheidungen fällen bezüglich der Bewertung der Mitarbeiter?*

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein
<input type="radio"/> Nur nach Genehmigung des übergeordneten Ministeriums

13. Vorausgesetzt, Ihre Organisation hat ihre eigenen Mitarbeiter - kann die Organisation ohne Einmischung des Ministeriums *Entscheidungen fällen bezüglich der Einstellung von Mitarbeitern?*

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein
<input type="radio"/> Nur nach Genehmigung des übergeordneten Ministeriums

14. Vorausgesetzt, Ihre Organisation hat ihre eigenen Mitarbeiter - kann die Organisation ohne Einmischung des Ministeriums *Entscheidungen fällen bezüglich der generellen Kriterien zwecks Personalabbaus?*

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein
<input type="radio"/> Nur nach Genehmigung des übergeordneten Ministeriums

15. Was ist der häufigste berufliche Hintergrund der Mitarbeiter auf den folgenden Ebenen Ihrer Organisation?

	Gehobene Ebene	Mittlere Ebene	Untere Ebene
Technische Ausbildung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medizinische Ausbildung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Wirtschaft	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Geschäftsverwaltung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rechtliche Ausbildung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verhaltenswissenschaften (z.B. Psychologie, Pädagogik, usw.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikwissenschaft und/oder öffentliche Verwaltung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Geschichte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sprachen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verwaltungs- bzw. Finanzausbildung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### Abschnitt 3. Finanzverwaltung

16. Kann Ihre Organisation selbst die Mittel *zwischen Personal- und laufenden Kosten verschieben?*

<input type="radio"/> Ja, ohne jegliche Genehmigung des Ministers/Ministeriums und bedingungslos
<input type="radio"/> Ja, im Rahmen der vom Minister/Ministerium festgelegten Bedingungen oder nach Genehmigung des Ministers/Ministeriums
<input type="radio"/> Nein

17. Kann Ihre Organisation selbst die Mittel *zwischen Personal- und laufenden Kosten einerseits und Investitionen andererseits verschieben?*

<input type="radio"/> Ja, ohne jegliche Genehmigung des Ministers/Ministeriums und bedingungslos
<input type="radio"/> Ja, im Rahmen der vom Minister/Ministerium festgelegten Bedingungen oder nach Genehmigung des Ministers/Ministeriums
<input type="radio"/> Nein

18. Kann Ihre Organisation selbst *Kredite für Investitionen aufnehmen?*

<input type="radio"/> Ja, ohne jegliche Genehmigung des Ministers/Ministeriums und bedingungslos
<input type="radio"/> Ja, im Rahmen der vom Minister/Ministerium festgelegten Bedingungen oder nach Genehmigung des Ministers/Ministeriums
<input type="radio"/> Nein

19. Kann Ihre Organisation selbst *ihr Budget über den Zeitraum mehrerer Jahre verschieben?*

<input type="radio"/> Ja, ohne jegliche Genehmigung des Ministers/Ministeriums und bedingungslos
<input type="radio"/> Ja, im Rahmen der vom Minister/Ministerium festgelegten Bedingungen oder nach Genehmigung des Ministers/Ministeriums
<input type="radio"/> Nein

#### Abschnitt 4. Wahrnehmung der Hauptaufgaben

20. Bezüglich der Unterstützung von Opfern - wie sieht diese Unterstützung konkret aus, was wird hauptsächlich angeboten?

<input type="radio"/> Meine Organisation widmet sich hauptsächlich/ausschließlich der Anhörung und Untersuchung von Fällen
<input type="radio"/> Meine Organisation leistet hauptsächlich/ausschließlich unabhängige Unterstützung für Diskriminierungsopfer
<input type="radio"/> Eine Kombination von beidem
<input type="radio"/> Andere, ...

21. Für welche Diskriminierungsbereiche verfügt Ihre Organisation über eine rechtliche Amtsbefugnis?

<input type="radio"/> Geschlecht
<input type="radio"/> Alter
<input type="radio"/> Behinderung
<input type="radio"/> Rasse und ethnische Herkunft
<input type="radio"/> Politische Meinung
<input type="radio"/> Nationalität
<input type="radio"/> Religion
<input type="radio"/> Glauben
<input type="radio"/> Sexuelle Orientierung
<input type="radio"/> Personenstand
<input type="radio"/> Andere, nämlich...

22. In welchem Umfang deckt Ihre Organisation diese Bereiche ab?

<input type="radio"/> Beschäftigung
<input type="radio"/> Güter und Dienstleistungen
<input type="radio"/> Bildung
<input type="radio"/> Andere, nämlich...

23. Welche der folgenden Aussagen trifft - im Hinblick auf die Bereiche, die Ihre Organisation abdeckt - am ehesten für Entscheidungen bezüglich *unabhängiger Unterstützung für Opfer* zu? (nur eine Antwort möglich)

<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, der Minister/das Ministerium ist am Entscheidungsprozess nicht beteiligt und gibt keine Beschränkungen vor
<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, der Minister/das Ministerium ist am Entscheidungsprozess nur wenig beteiligt und gibt nur wenige Beschränkungen vor
<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, nachdem sie sich ausdrücklich mit dem Minister/Ministerium beraten hat
<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, wenn bestimmte vom Minister/Ministerium gestellte Bedingungen oder Einschränkungen gegeben sind
<input type="radio"/> <i>Der Minister/das Ministerium</i> trifft Entscheidungen, nachdem er/es sich mit der Organisation beraten hat
<input type="radio"/> <i>Der Minister/das Ministerium</i> trifft Entscheidungen, unabhängig von der Organisation

Weder das Ministerium noch die Organisation trifft Entscheidungen, da die Rechtslage keinerlei Raum für Interpretationen lässt

24. Welche der folgenden Aussagen trifft - im Hinblick auf die Diskriminierungsbereiche, die Ihre Organisation abdeckt - am ehesten für Entscheidungen bezüglich *der Anhörung und Ermittlung von Fällen und dem Beurteilen von Einzelfällen* zu? (nur eine Antwort möglich)

Die *Organisation* trifft Entscheidungen selbst, der Minister/das Ministerium ist am Entscheidungsprozess nicht beteiligt und gibt keine Beschränkungen vor

Die *Organisation* trifft Entscheidungen selbst, der Minister/das Ministerium ist am Entscheidungsprozess nur wenig beteiligt und gibt nur wenige Beschränkungen vor

Die *Organisation* trifft Entscheidungen selbst, nachdem sie sich ausdrücklich mit dem Minister/Ministerium beraten hat

Die *Organisation* trifft Entscheidungen selbst, wenn bestimmte vom Minister/Ministerium gestellte Bedingungen oder Einschränkungen gegeben sind

Der *Minister/das Ministerium* trifft Entscheidungen, nachdem er/es sich mit der Organisation beraten hat

Der *Minister/das Ministerium* trifft Entscheidungen, unabhängig von der Organisation

Weder das Ministerium noch die Organisation trifft Entscheidungen, da die Rechtslage keinerlei Raum für Interpretationen lässt

25. Welche der folgenden Aussagen trifft - im Hinblick auf die Diskriminierungsbereiche, die Ihre Organisation abdeckt - am ehesten für Entscheidungen bezüglich *der Herausgabe von Umfragen, Berichten und Empfehlungen mit dem allgemeinen Ziel, Regierungen und nicht-staatliche Parteien zu beraten*, zu? (nur eine Antwort möglich)

Die *Organisation* trifft Entscheidungen selbst, der Minister/das Ministerium ist am Entscheidungsprozess nicht beteiligt und gibt keine Beschränkungen vor

Die *Organisation* trifft Entscheidungen selbst, der Minister/das Ministerium ist am Entscheidungsprozess nur wenig beteiligt und gibt nur wenige Beschränkungen vor

Die *Organisation* trifft Entscheidungen selbst, nachdem sie sich ausdrücklich mit dem Minister/Ministerium beraten hat

Die *Organisation* trifft Entscheidungen selbst, wenn bestimmte vom Minister/Ministerium gestellte Bedingungen oder Einschränkungen gegeben sind

Der *Minister/das Ministerium* trifft Entscheidungen, nachdem er/es sich mit der Organisation beraten hat

Der *Minister/das Ministerium* trifft Entscheidungen, unabhängig von der Organisation

Weder das Ministerium noch die Organisation trifft Entscheidungen, da die Rechtslage keinerlei Raum für Interpretationen lässt



26. Welche der folgenden Aussagen trifft - im Hinblick auf die Diskriminierungsbereiche, die Ihre Organisation abdeckt - am ehesten für Entscheidungen bezüglich *der Verteilung von Personal und finanzieller Ausstattung auf die von Ihnen abgedeckten Bereiche* zu? (nur eine Antwort möglich)

<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, der Minister/das Ministerium ist am Entscheidungsprozess nicht beteiligt und gibt keine Beschränkungen vor
<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, der Minister/das Ministerium ist am Entscheidungsprozess nur wenig beteiligt und gibt nur wenige Beschränkungen vor
<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, nachdem sie sich ausdrücklich mit dem Minister/Ministerium beraten hat
<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, wenn bestimmte vom Minister/Ministerium gestellte Bedingungen oder Einschränkungen gegeben sind
<input type="radio"/> <i>Der Minister/das Ministerium</i> trifft Entscheidungen, nachdem er/es sich mit der Organisation beraten hat
<input type="radio"/> <i>Der Minister/das Ministerium</i> trifft Entscheidungen, unabhängig von der Organisation
<input type="radio"/> <i>Weder das Ministerium noch die Organisation</i> trifft Entscheidungen, da die Rechtslage keinerlei Raum für Interpretationen lässt

27. Welche der folgenden Aussagen trifft - im Hinblick auf die Diskriminierungsbereiche, die Ihre Organisation abdeckt - am ehesten für Entscheidungen bezüglich *der Zuteilung des Budgets Ihrer Organisation auf Aufgaben mit dem Ziel, zu unterstützen oder Einzelfälle anzuhören und zu ermitteln einerseits, und der Herausgabe von allgemeinen Berichten, Umfragen und Empfehlungen für andere Organisationen andererseits*, zu? (nur eine Antwort möglich)

<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, der Minister/das Ministerium ist am Entscheidungsprozess nicht beteiligt und gibt keine Beschränkungen vor
<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, der Minister/das Ministerium ist am Entscheidungsprozess nur wenig beteiligt und gibt nur wenige Beschränkungen vor
<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, nachdem sie sich ausdrücklich mit dem Minister/Ministerium beraten hat
<input type="radio"/> Die <i>Organisation</i> trifft Entscheidungen selbst, wenn bestimmte vom Minister/Ministerium gestellte Bedingungen oder Einschränkungen gegeben sind
<input type="radio"/> <i>Der Minister/das Ministerium</i> trifft Entscheidungen, nachdem er/es sich mit der Organisation beraten hat
<input type="radio"/> <i>Der Minister/das Ministerium</i> trifft Entscheidungen, unabhängig von der Organisation
<input type="radio"/> <i>Weder das Ministerium noch die Organisation</i> trifft Entscheidungen, da die Rechtslage keinerlei Raum für Interpretationen lässt

## Abschnitt 5. Ziele, Kontrolle und Performance der Organisation

28. Sind die Ziele der Organisation in *Form eines (quasi-)Vertrags mit dem übergeordneten Minister* (zum Beispiel über verbindliche Zusagen oder Abkommen über Arbeitsleistungen) festgelegt?

<input type="radio"/> Ja, mit messbaren Zielen
<input type="radio"/> Ja, ohne messbare Ziele
<input type="radio"/> Nein

29. Sind die Ziele der Organisation in *Form von Gründungssatzungen* festgelegt?

<input type="radio"/> Ja, mit messbaren Zielen
<input type="radio"/> Ja, ohne messbare Ziele
<input type="radio"/> Nein

30. Sind die Ziele der Organisation in den *Staatshilfeverträgen* festgelegt?

<input type="radio"/> Ja, mit messbaren Zielen
<input type="radio"/> Ja, ohne messbare Ziele
<input type="radio"/> Nein

31. Sind die Ziele der Organisation in den *Unterlagen zur Budgetzuweisung* festgelegt?

<input type="radio"/> Ja, mit messbaren Zielen
<input type="radio"/> Ja, ohne messbare Ziele
<input type="radio"/> Nein

32. Sind die Ziele der Organisation in *einer Verordnung* festgelegt?

<input type="radio"/> Ja, mit messbaren Zielen
<input type="radio"/> Ja, ohne messbare Ziele
<input type="radio"/> Nein

33. Sind die Ziele der Organisation in *einem Dokument, das einzelne Ziele für den Leiter der Organisation vorsieht*, festgelegt?

<input type="radio"/> Ja, mit messbaren Zielen
<input type="radio"/> Ja, ohne messbare Ziele
<input type="radio"/> Nein

34. Sind die Ziele der Organisation in *Dokumenten nur zum internen Gebrauch von der Organisation* festgelegt?

<input type="radio"/> Ja, mit messbaren Zielen
<input type="radio"/> Ja, ohne messbare Ziele
<input type="radio"/> Nein

35. Sind die Ziele der Organisation in *anderen Dokumenten* festgelegt?

<input type="radio"/> Ja, mit messbaren Zielen
<input type="radio"/> Ja, ohne messbare Ziele

Nein

36. Beschäftigt sich die Organisation mit (nicht-finanziellen) organisatorischen Zielsetzungen?

- Wir setzen uns die Ziele selbst
- Wir setzen uns die Ziele nach Beratung mit einer gewählten Autorität (z. B. dem Minister) oder einer Verwaltungseinheit (z. B. dem übergeordneten Ministerium)
- Wir setzen uns die Ziele gemeinsam mit einer gewählten Autorität (z. B. dem Minister) oder einer Verwaltungseinheit (z. B. dem übergeordneten Ministerium) als gleichwertige Partner in einem Verhandlungsprozess
- Eine gewählte Autorität (z. B. der Minister) oder eine Verwaltungseinheit (z. B. das übergeordnete Ministerium) stellt die Ziele auf, nachdem er/es sich mit der Organisation beraten hat.

37. Wie häufig berichtet Ihre Organisation *einer gewählten Autorität (z. B. dem Minister) oder einer Verwaltungseinheit (z. B. dem übergeordnete Ministerium) über Ergebnisse und erreichte Ziele* (nicht die rein finanziellen Ziele)?

- Mit monatlichen Berichten oder häufiger
- Mit Berichten alle 2 bis 4 Monate
- Mit halbjährlichen Berichten
- Mit jährlichen Berichten
- Mit Berichten im Abstand von unter einem Jahr
- Keine Berichte/nicht zutreffend

38. Wer bewertet das Erreichen von Zielen Ihrer Organisation?

- Die Organisation selbst
- Das übergeordnete Ministerium und/oder der Minister
- Eine dritte Partei auf Anweisung des Ministeriums und/oder des Ministers
- Eine dritte Partei auf Anweisung der Organisation selbst (d.h. Berater, Buchhalter)

39 a. Gibt es im Falle guter Ergebnisse oder dem Erreichen von Zielen/Vorgaben Belohnungen für die Organisation?

- Ja
- Nein

39 b. Falls 'ja', welche Belohnungen? (mehrere Antworten möglich)

Die Belohnungen:

40. Gibt es Sanktionen im Falle schlechter Ergebnisse oder dem Nichterreichen von Zielen oder Vorgaben?

- Ja
- Nein

41. Falls 'ja', welche Sanktionen? (mehrere Antworten möglich)

## Abschnitt 6. Führungsstruktur der Organisation: Gremium, Vorstand, Kommission

42. Wird Ihre Organisation von einem Gremium, einem Vorstand oder einer Kommission geleitet?

Ja (füllen Sie bitte Fragen 43 bis 51 aus und fahren Sie dann mit Frage 63 fort)

Nein (gehen Sie bitte direkt zu den Fragen 52 bis 62 und fahren Sie dann mit Frage 63 fort)

43. Welche Kompetenzen hat dieses Gremium, der Vorstand oder die Kommission?

Nur Entscheidungskompetenz

Nur Beratungskompetenz

Sowohl Beratungs- als auch Entscheidungskompetenz

Andere, nämlich...

44 a. Von wem werden die Mitglieder des Gremiums, Vorstandes oder der Kommission ernannt?

Von der Regierung oder einem Minister

Von der Regierung oder einem Minister nach der Nominierung durch die Organisation (z. B. Management oder Mitarbeiter) oder nach Beratung mit ihr

Von der Organisation selbst

Von der Regierung oder einem Minister nach der Nominierung durch Interessengruppen und/oder Interessenvertreter der Organisation oder nach Beratung mit ihnen

Vom Parlament nach der Nominierung durch einen Minister oder die Regierung

Von einem anderen Akteur, nämlich...

44 b. Von wem wird der Vorsitzende oder Präsident des Gremiums, Vorstandes oder der Kommission ernannt?

Von der Regierung oder einem Minister

Von der Regierung oder einem Minister nach der Nominierung durch die Organisation (z. B. Management oder Mitarbeiter) oder nach Beratung mit ihr

Von dem Gremium, Vorstand oder der Kommission der Organisation

Von der Regierung oder einem Minister nach der Nominierung durch Interessengruppen und/oder Interessenvertreter der Organisation oder nach Beratung mit ihnen

Vom Parlament nach der Nominierung durch einen Minister oder die Regierung

Von einem anderen Akteur, nämlich...

45 a. Gibt es Vertreter der zentralen Regierung *mit Wahlrecht* in Gremium, Vorstand oder Kommission?

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein

45 b. Wenn ja, wie viele Mitglieder des Gremiums, Vorstandes oder der Kommission sind Vertreter der zentralen Regierung *mit Wahlrecht*?

{Zahl} von {Zahl} aller Mitglieder

46 a. Gibt es andere (z. B. nicht-zentrale) Regierungsvertreter mit Wahlrecht in Gremium, Vorstand oder Kommission?

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein

46 b. Wenn ja, wie viele Mitglieder des Gremiums, Vorstandes oder der Kommission sind andere (z.B. nicht-zentrale) Regierungsvertreter *mit Wahlrecht*?

{Zahl} von {Zahl} aller Mitglieder

47 a. Gibt es Mitglieder aus gesellschaftlichen Organisationen, die sich mit Ihren Kernaufgaben beschäftigen (z. B. Gewerkschaften, Frauenorganisationen, ethnische Minderheiten etc.) und die ein *Wahlrecht besitzen* in dem Gremium, Vorstand oder in der Kommission?

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein

47 b. Wenn ja, wie viele Mitglieder aus gesellschaftlichen Organisationen, die sich mit Ihren Kernaufgaben beschäftigen (z. B. Gewerkschaften, Frauenorganisationen, ethnische Minderheiten etc.) besitzen ein *Wahlrecht* in dem Gremium, Vorstand oder in der Kommission?

{Zahl} von {Zahl} aller Mitglieder

48 a. Gibt es Mitglieder von anderen Interessengruppen *mit Wahlrecht* in Gremium, Vorstand oder Kommission?

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein

48 b. Wenn ja, wie viele Mitglieder von anderen Interessengruppen besitzen ein *Wahlrecht* in Gremium, Vorstand oder Kommission?

{Zahl} von {Zahl} aller Mitglieder

49 a. Gibt es unabhängige Experten *mit Wahlrecht* in Gremium, Vorstand oder Kommission?

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein

49 b. Wenn ja, wie viele Mitglieder mit Experten hintergrund besitzen ein *Wahlrecht* in Gremium, Vorstand oder Kommission?

{Zahl} von {Zahl} aller Mitglieder

50. Was ist der berufliche Hintergrund der Mitglieder mit Expertenwissen?

<input type="radio"/> Wirtschaft und/oder Betriebsökonomie
<input type="radio"/> Technische Ausbildung
<input type="radio"/> Medizinische Ausbildung
<input type="radio"/> Rechtliche Ausbildung
<input type="radio"/> Verhaltensforschung
<input type="radio"/> Politikwissenschaft und/oder öffentliche Verwaltung
<input type="radio"/> Geschichte
<input type="radio"/> Linguistik
<input type="radio"/> Andere, nämlich...

51 a. Gibt es Mitglieder aus dem Topmanagement der Organisation *mit Wahlrecht* in Gremium, Vorstand oder Kommission?

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein

51 b. Wenn ja, wie viele Mitglieder aus dem Topmanagement der Organisation *mit Wahlrecht* sitzen in Gremium, Vorstand oder Kommission?

{Zahl} von {Zahl} aller Mitglieder

**Abschnitt 7. Führungsstruktur der Organisation: Leiter, Ombudsmann, Beauftragter**

(i) Beachten Sie: Fragen 52 bis 62 sollen nur beantwortet werden, wenn Ihre Antwort auf Frage 42 nein war.

52. Von wem oder durch welchen Akteur wird der Leiter, Ombudsmann, Beauftragte ernannt?

<input type="radio"/> Von einem Gremium, Vorstand oder einer Kommission
<input type="radio"/> Von der Regierung oder einem Minister
<input type="radio"/> Von der Regierung oder einem Minister nach der Nominierung durch die Organisation selbst (z. B. Management oder Mitarbeiter) oder nach Beratung mit ihr
<input type="radio"/> Vom allgemeinen Gremium der Organisation (im Falle einer Gesellschaftsversammlung der Interessengruppen, Generalversammlung)
<input type="radio"/> Vom Parlament nach der Nominierung durch einen Minister oder die Regierung
<input type="radio"/> Von einem anderen Akteur, nämlich...

53. Auf Basis welchen Vertragstyps wird der Leiter, Ombudsmann, Beauftragte ernannt?

<input type="radio"/> fester/regulärer Vertrag
<input type="radio"/> Zeitvertrag

54. Wird der Leiter, Ombudsmann, Beauftragte von der Regierung oder einem Minister beurteilt?

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein

55. Wird der Leiter, Ombudsmann, Beauftragte von einem (Führungs-)Vorstand beurteilt?

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein

56. Wird der Leiter, Ombudsmann, Beauftragte vom Parlament beurteilt?

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein

57. Wird der Leiter, Ombudsmann, Beauftragte von anderen beurteilt?

<input type="radio"/> Ja
<input type="radio"/> Nein

58. Ist der Leiter, Ombudsmann, Beauftragte der übergeordneten Autorität gegenüber rechenschaftspflichtig in Bezug auf Ergebnisse und Zielerreichung?

<input type="radio"/> Ja, stark
<input type="radio"/> Ja, etwas
<input type="radio"/> Nein

59. Ist der Leiter, Ombudsmann, Beauftragte rechenschaftspflichtig in Bezug auf die Arbeitsfähigkeit der Organisation?

<input type="radio"/> Ja, stark
<input type="radio"/> Ja, etwas
<input type="radio"/> Nein

60. Ist der Leiter, Ombudsmann, Beauftragte rechenschaftspflichtig in Bezug auf Verwaltung, Finanzen, Budgetierung und Buchhaltung?

<input type="radio"/> Ja, stark
<input type="radio"/> Ja, etwas
<input type="radio"/> Nein

61. Ist der Leiter Ombudsmann, Beauftragte rechenschaftspflichtig in Bezug auf Gesetzmäßigkeit, Befolgung von Regeln, Regularien und Gesetze?

<input type="radio"/> Ja, stark
<input type="radio"/> Ja, etwas
<input type="radio"/> Nein

62. Ist der Leiter Ombudsmann, Beauftragte rechenschaftspflichtig in Bezug auf andere Aspekte?

<input type="radio"/> Ja, stark Diese Aspekte sind .....
<input type="radio"/> Ja, etwas
<input type="radio"/> Nein



### Abschnitt 8. Kontakt zu Interessengruppen

63. Wie häufig (ungefähr) hat Ihre Organisation formalen Kontakt (in formellen Steuerungssitzungen mit einer Tagesordnung) zu einer gewählten Autorität (z. B. dem Minister) oder einer Verwaltungseinheit, die Ihrer Organisation übergeordnet ist (z. B. das übergeordnete Ministerium)?

<input type="radio"/> Ein- oder mehrmals in der Woche
<input type="radio"/> Ein- oder mehrmals im Monat
<input type="radio"/> Vierteljährlich
<input type="radio"/> Halbjährlich
<input type="radio"/> Einmal im Jahr
<input type="radio"/> Nie
<input type="radio"/> Nicht relevant

64. In welchem Umfang werden die folgenden Interessenvertreter von Ihnen bei der Durchführung von Umfragen und der Herausgabe von Empfehlungen und Meinungen berücksichtigt, wenn Ihre Organisation Entscheidungen in Bezug auf die Politik bezüglich der Unterstützung von Diskriminierungsopfern trifft?

	Stark	Etwas	Überhaupt nicht
Parlament	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Regierung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Minister der übergeordneten Ministeriums	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Finanzministerium	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere Ministerien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Europäische Union	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gerichte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politische Parteien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Klienten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zivilgesellschaftliche Organisationen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Berater	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Öffentliche Meinung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beratendes Gremium	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Leitungsgremium	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

65. Wenn Sie in der Tabelle oben 'Andere' erwähnt haben, um welche Interessenvertreter handelt es sich und für wie einflussreich halten Sie?

Nennen Sie die Interessengruppen	Stark	Etwas	Überhaupt nicht
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

66. Wie würden Sie Ihre Beziehung zu diesen Interessenvertretern beschreiben? ('1 = konkurrenzbetont, wir sind fast immer unterschiedlicher Meinung', '2 = strategisch, in bestimmten Situationen sind wir derselben Meinung', '3 = partnerschaftlich, wir haben fast immer dieselbe Meinung')

	1	2	3
Parlament	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Regierung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Minister des übergeordneten Ministeriums	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Finanzministerium	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere Ministerien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Europäische Union	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gerichte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politische Parteien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Klienten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zivilgesellschaftliche Organisationen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Berater	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Öffentliche Meinung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beratendes Gremium	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Leitungsgremium	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere:			
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

67. In welchem Maße haben die folgenden Ereignisse oder Situationen mit denen Ihre Organisation möglicherweise in der Praxis konfrontiert ist, Einfluss auf Entscheidungsprozesse in Bezug auf ihre Kernaufgaben?

	Nicht relevant	Überhaupt kein Einfluss	Etwas Einfluss	Starker Einfluss	Sehr starker Einfluss
Regierungs-wechsel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Führungs-wechsel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Wechsel von Gremiums-mitgliedern	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Wechsel der Gremiumsleitung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Neue oder veränderte <i>europäische</i> Gesetzgebung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Neue oder veränderte <i>nationale</i> Gesetzgebung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Öffentliche Darstellung von Meinungsführern (z.B. in politischen Reden)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Durch die Medien aufgegriffene Skandale im Bereich Gleichbe-handlung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Umstrukturierung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ein außerge-wöhnlicher Fall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konflikt mit entgegen-wirkenden Interessen-vertretern	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aufbau einer nachhaltigen Partnerschaft mit Interessen-gruppen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gerichtsentscheidung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere					
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### Abschnitt 9. Institutionskultur

68. Wie würden Sie Ihre Organisation hinsichtlich der folgenden Aspekte charakterisieren? ('1= überhaupt nicht typisch', '2 = nicht typisch', '3 = meistens nicht typisch', '4 = neutral', '5 = recht typisch', '6 = sehr typisch' '7 = ausgesprochen typisch')

	1	2	3	4	5	6	7
Aufgabenorientiert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innovativ	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Legt Wert auf die Entwicklung der Mitarbeiter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vertrauen in unsere Organisation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Respekt für die jeweiligen Rechte der Mitarbeiter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Legt Wert auf sorgfältige Arbeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Legt Wert auf guten Service	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aufstiegschancen innerhalb der Organisation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Finanzielle Honorierung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prägnanz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Risikofreudig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dem Klienten geben, was sie wünschen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fleiß	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verständnis für Mitarbeiter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Integrität	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ehrlichkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aufmerksamkeit und Einsatz für Mitarbeiter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kooperation mit Kollegen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Respekt für Klienten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Leistungsvergütung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zielorientiert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Experimentierfreudig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Präzision	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Möglichkeiten des (beruflichen) Fortkommens	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aufmerksamkeit und Einsatz für Mitarbeiter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Korrektheit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teamfähigkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Versprechen halten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ergebnisorientiert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Leistungsbezogene Entlohnung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teamarbeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Individuelle Karriereentwicklung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kooperation innerhalb der Organisation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

69. Wie würden Sie Ihre Organisation bezüglich der folgenden Fragen auf einer Skala von 1 (=sehr schlecht) bis 10 (= hervorragend) bewerten?

	Wert (von 1 bis 10)
Effizienz	
Effektivität	
Qualität der Anhörung und Bewertung der einzelnen Fälle	
Qualität der unabhängigen Unterstützung für Opfer	
Qualität der Durchführung von Befragungen	
Qualität der Empfehlungen	
Motivation der Mitarbeiter	
Zufriedenheit unter den Mitarbeitern	
Qualität der Organisation	
Interner Zusammenhalt	
Stabilität der Organisation in seinem Umfeld	
Flexibilität	
Angemessene Reaktion auf gesellschaftliche Fragen	
Verantwortung gegenüber der Gesellschaft	
Demokratische Standards der Serviceleistungen	

### **Abschnitt 10. Offen gestellte Fragen**

In diesem letzten Abschnitt möchten wir Ihnen die Möglichkeit geben, Ihre Antworten auf alle offen gestellte Fragen entsprechend zu kommentieren.

70. Definition von Unabhängigkeit. Wie würden Sie die Bedeutung des Wortes ‚Unabhängigkeit‘ bezüglich der Kernkompetenzen Ihrer Organisation definieren?

71. Vor dem Hintergrund der oben genannten Definition für Unabhängigkeit - wie stark ist Ihrer Meinung nach die Unabhängigkeit Ihrer Organisation in der Praxis? Bitte geben Sie auch an, ob der Grad der Unabhängigkeit Ihrer Organisation Ihrer Meinung auf längere Sicht nach stabil ist oder nicht.

72. Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Faktoren, die den Grad der Unabhängigkeit beeinflussen?

## Ende der Umfrage

Hiermit ist unsere Umfrage beendet. Wir danken Ihnen sehr für Ihre Zeit und Geduld. Sollten Sie noch weitere Anmerkungen haben, notieren Sie diese gerne hier:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Sollten Sie weitere Informationen wünschen oder Fragen haben, kontaktieren Sie gerne das Equinet Büro oder das Forschungsteam von Herrn Dr. Kutsal Yesilkagit. Die Adressen finden Sie auf der Titelseite unserer Publikation

# Anhang 3

## Themenliste Gruppendiskussion und Interviews

### Gruppendiskussion

Bei den Gruppendiskussionen wurden die Teilnehmer aufgefordert, miteinander Themen bezüglich der Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen zu diskutieren. Die Diskussion wurde in vier Themenschwerpunkte gegliedert. Zu jedem Thema sollten die Teilnehmer zunächst Ihre Gedanken schriftlich festhalten. Dann äußerten Sie diese und diskutierten sie innerhalb der Gruppe. Wir haben folgende Themen behandelt:

*Was bedeutet Unabhängigkeit für Ihre Organisation? Was bedeutet das?  
Gibt es einen wesentlichen Unterschied zwischen der formalen bzw. de iure Unabhängigkeit und der tatsächlichen, wahrgenommenen bzw. de facto Unabhängigkeit?  
Mit welchen Problemen hat man bei der unabhängigen Arbeit in der Praxis zu kämpfen?  
Kann man Unabhängigkeit ,organisieren'? Kann man mit einigen Problemen strategisch umgehen?*

### Interview

Parallel zu den Gruppendiskussionen wurden Interviews mit mehreren Verantwortlichen der Gleichbehandlungsstellen geführt. In diesen wurden die Teilnehmer gebeten, über bestimmte Gelegenheiten und/oder Fälle zu berichten, bei denen die praktische Durchsetzung der Unabhängigkeit von Bedeutung war. Die Strategien wurden in zwei Bereiche geteilt:

*Die Strategien, Praktiken und Prozesse, die Ihre Gleichbehandlungsstelle anwendet, um dieser Unabhängigkeit hinsichtlich (a) der Unterstützung der Opfer (b) der Durchführung von Umfragen und (c) der Berichte und Empfehlungen Ausdruck zu verleihen.  
Die Strategien, Praktiken und Prozesse, die Ihre Gleichbehandlungsstelle anwendet, drückt die Unabhängigkeit ihrer Stelle durch die Art aus, wie sie die Beziehungen mit dem Staat und anderen wichtigen Bereichen strukturiert.*



## Anhang 4

# Liste der Equinet Mitglieder und Teilnehmer des Forschungsprojekts

Österreich Gleichbehandlungsanwaltschaft, Österreich\*  
Zentrum für Chancengleichheit und Rassismus Bekämpfung, Belgien\*  
Institut für die Gleichstellung von Frau und Mann, Belgien\*  
Kommission zum Schutz gegen Diskriminierung, Bulgarien  
Beschwerdestelle, Kroatien (passives Mitglied)  
Stelle des Verwaltungsbeauftragten, Zypern\*  
Büro für die öffentliche Verteidigung von Rechten, Tschechische Republik (passives Mitglied)  
Dänisches Institut für Menschenrechte, Dänemark\*  
Gleichstellungsbeauftragter, Estland  
Beschwerdestelle für Minderheiten, Finnland\*  
Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung, Frankreich\*  
Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Deutschland\*  
Gleichstellungs- und Menschenrechtskommission, Großbritannien\*  
Beschwerdestelle, Griechenland\*  
Gleichstellungsbehörde, Ungarn\*  
Ombudsmann für Minderheiten, Ungarn\*  
Gleichstellungsbehörde, Irland\*  
Landesstelle gegen Rassendiskriminierung, Italien  
Beschwerdestelle, Lettland\*  
Ombudsmann für Gleichstellung, Litauen\*  
Zentrum für Gleichbehandlung, Luxemburg  
Nationale Kommission zur Unterstützung von Gleichbehandlung, Malta\*  
Gleichbehandlungskommission, Niederlande\*  
Gleichbehandlungskommission für Nordirland, Nordirland\*  
Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsbeauftragter, Norwegen\*  
Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, Abteilung Frauen, Familie und Antidiskriminierung, Polen (passives Mitglied)  
Kommission für Bürger- und Geschlechtergleichstellung, Portugal\*  
Kommission für Immigration und interkulturellen Dialog, Portugal (passives Mitglied)  
Nationaler Rat zur Bekämpfung von Diskriminierung, Rumänien\*  
Nationales Zentrum für Menschenrechte, Slowakien\*  
Gleichstellungsbüro, Slovenien\*  
Förderrat für Gleichbehandlung und gegen Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, Spanien\*  
Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung, Schweden\*

(\*): Teilnehmer der Umfrage

Equinet Sekretariat| Rue Royale 138 |1000 Brüssel | Belgien  
info@equineteurope.org | www.equineteurope.org

Zwischen Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit - Gleichbehandlungsstellen und die praktische  
Umsetzung von Unabhängigkeit  
Ein EQUINET Bericht | Dezember 2008

ISBN 978-92-95067-27-1