



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 12. März 2015¹

Rechtssache C-83/14

**„CHEZ Razpredelenie Bulgaria“ AD
gegen
Komisia za zashtita ot diskriminatsia**

(Vorabentscheidungsersuchen des Administrativen sad Sofia-grad, Bulgarien)

„Richtlinie 2000/43/EG — Grundsatz der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft — Mittelbare Diskriminierung — Pauschaler und kollektiver Charakter einer Maßnahme — Stigmatisierende Wirkung — Person, die nicht der diskriminierten ethnischen Gruppe angehört, aber mitdiskriminiert wird („discrimination par association“, „discrimination par ricochet“) — Stadtteile, die mehrheitlich von Angehörigen der Bevölkerungsgruppe der Roma bewohnt werden — Anbringung von Stromzählern in für Verbraucher nicht zugänglicher Höhe — Rechtfertigung — Bekämpfung von Betrug und Missbräuchen — Richtlinien 2006/32/EG und 2009/72/EG — Möglichkeit der Ablesung des individuellen Elektrizitätsverbrauchs durch den jeweiligen Endverbraucher“

I – Einleitung

1. Bisweilen stehen bei der Erörterung von Diskriminierungsproblemen die Einzelschicksale von Individuen im Vordergrund. Nicht so im vorliegenden Fall, der das unionsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft zum Thema hat. Zwar geht auch dieser Fall letztlich auf die Beschwerde einer Einzelperson zurück; im Mittelpunkt des Interesses steht aber der pauschale und kollektive Charakter von Maßnahmen, die eine ganze Bevölkerungsgruppe betreffen und geeignet sind, alle Angehörigen dieser Gruppe sowie ihr soziales Umfeld zu stigmatisieren.

2. Konkret geht es um die in der bulgarischen Stadt Dupnitsa – aber nicht nur dort – herrschende Praxis, die Stromzähler der Endverbraucher in überwiegend von Roma bevölkerten Stadtteilen in einer Höhe von rund 6 m anzubringen und sie damit für normale Sichtkontrollen unzugänglich zu machen, während die gleichen Stromzähler andernorts in rund 1,70 m Höhe befestigt und somit für die Verbraucher frei einsehbar sind. Begründet wird diese Praxis mit unbefugten Einwirkungen auf die Stromzähler und mit illegalen Stromentnahmen, die in „Roma-Bezirken“ anscheinend besonders häufig vorkommen.

¹ — Originalsprache: Deutsch.

3. In meinen Schlussanträgen in der Rechtssache *Belov*² habe ich mich bereits ein erstes Mal umfassend mit dieser Problematik auseinandergesetzt und sie im Lichte des unionsrechtlichen Verbots der Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft erörtert. Dabei habe ich auch auf den Kontext der sozialen Ausgrenzung der Roma sowie auf die äußerst prekären sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen hingewiesen, unter denen diese Bevölkerungsgruppe vielerorts in Europa lebt.

4. Der vorliegende Fall bietet Gelegenheit, die damaligen Überlegungen in einigen Punkten zu verfeinern. Dies gilt zum einen für die Abgrenzung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft. Zum anderen ist zu erörtern, ob und inwieweit Personen, die nicht selbst der benachteiligten ethnischen Gruppe angehören, durch die beschriebene Praxis „mitdiskriminiert“ sein können (Französisch: „*discrimination par association*“ oder auch „*discrimination par ricochet*“). Ergänzend wird es – wie schon seinerzeit im Fall *Belov* – um die Rechtfertigungsmöglichkeiten für kollektive Maßnahmen mit stigmatisierendem Charakter gehen.

5. Zuständigkeits- oder Zulässigkeitsprobleme wie noch in der Rechtssache *Belov*³ stellen sich im vorliegenden Fall nicht, weil die vorliegende bulgarische Stelle dieses Mal völlig unstreitig ein Gericht im Sinne von Art. 267 AEUV ist.

II – Rechtlicher Rahmen

A – Unionsrecht

6. Der unionsrechtliche Rahmen dieses Falles wird durch Art. 21 der Charta der Grundrechte sowie durch die Richtlinie 2000/43/EG⁴ bestimmt. Ergänzend ist auf die Richtlinien 2006/32/EG⁵ und 2009/72/EG⁶ hinzuweisen, die Regeln über den Elektrizitätsbinnenmarkt bzw. über die Endenergieeffizienz beinhalten.

1. Die Antidiskriminierungsrichtlinie 2000/43

7. Zweck der Richtlinie 2000/43 ist ausweislich ihres Art. 1, „die Schaffung eines Rahmens zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Hinblick auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten“.

8. Art. 2 der Richtlinie 2000/43 enthält u. a. diese Begriffsbestimmung:

„(1) Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet ‚Gleichbehandlungsgrundsatz‘, dass es keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft geben darf.

(2) Im Sinne von Absatz 1

2 — Schlussanträge in der Rechtssache *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585).

3 — Bezüglich des damaligen Vorabentscheidungsersuchens erklärte sich der Gerichtshof im Urteil *Belov* (C-394/11, EU:C:2013:48) für unzuständig, weil er der vorlegenden Stelle die Eigenschaft eines Gerichts im Sinne von Art. 267 AEUV absprach.

4 — Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180, S. 22).

5 — Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates (ABl. L 114, S. 64). Auch wenn diese Richtlinie mit Wirkung vom 4. Juni 2014 durch die Richtlinie 2012/27/EU (ABl. L 315, S. 1) aufgehoben und ersetzt wurde, findet sie zeitlich betrachtet auf den vorliegenden Fall weiterhin Anwendung, da die streitige Entscheidung der Kommission für den Schutz vor Diskriminierung (*Komisija za zashtita ot diskriminatsia*) hier vor dem 4. Juni 2014 ergangen ist.

6 — Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (ABl. L 211, S. 55).

- a) liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde;
- b) liegt eine mittelbare Diskriminierung vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.

(3) Unerwünschte Verhaltensweisen, die im Zusammenhang mit der Rasse oder der ethnischen Herkunft einer Person stehen und bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird, sind Belästigungen, die als Diskriminierung im Sinne von Absatz 1 gelten. In diesem Zusammenhang können die Mitgliedstaaten den Begriff ‚Belästigung‘ im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten definieren.

...“

9. Den Geltungsbereich der Richtlinie 2000/43 legt deren Art. 3 wie folgt fest:

„(1) Im Rahmen der auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten gilt diese Richtlinie für alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen, in Bezug auf:

...

- h) den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum.

...“

10. In Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2000/43 ist zur Beweislast Folgendes vorgesehen:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen im Einklang mit ihrem nationalen Gerichtswesen die erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass immer dann, wenn Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für verletzt halten und bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen Stelle Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen, es dem Beklagten obliegt zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat.“

11. Schließlich ist noch auf den 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2000/43 hinzuweisen:

„Es ist wichtig, alle natürlichen Personen gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu schützen. Die Mitgliedstaaten sollten auch, soweit es angemessen ist und im Einklang mit ihren nationalen Gepflogenheiten und Verfahren steht, den Schutz juristischer Personen vorsehen, wenn diese aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft ihrer Mitglieder Diskriminierungen erleiden.“

2. Die Richtlinien über den Elektrizitätsbinnenmarkt und die Endenergieeffizienz

12. Die Richtlinie 2006/32 bezweckte die Steigerung der Effizienz der Endenergienutzung in den Mitgliedstaaten durch verschiedene Maßnahmen, u. a. Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz für die Endverbraucher. In ihrem 29. Erwägungsgrund fand sich u. a. folgende Formulierung:

„Damit die Endverbraucher besser fundierte Entscheidungen in Bezug auf ihren individuellen Energieverbrauch treffen können, sollten sie mit ausreichenden Informationen über diesen Verbrauch und mit weiteren zweckdienlichen Informationen versorgt werden ... Die Verbraucher sollten zusätzlich aktiv ermutigt werden, ihre Zählerstände regelmäßig zu überprüfen.“

13. Außerdem war in Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2006/32 bestimmt:

„Soweit es technisch machbar, finanziell vertretbar und im Vergleich zu den potenziellen Energieeinsparungen angemessen ist, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass alle Endkunden in den Bereichen Strom, Erdgas, Fernheizung und/oder -kühlung und Warmbrauchwasser individuelle Zähler zu wettbewerbsorientierten Preisen erhalten, die den tatsächlichen Energieverbrauch des Endkunden und die tatsächliche Nutzungszeit widerspiegeln.

...“

14. Die Richtlinie 2009/72 enthält gemeinsame Vorschriften für die Elektrizitätserzeugung, -übertragung, -verteilung und -versorgung und regelt die Organisation und Funktionsweise des Elektrizitätssektors. Gemäß Art. 3 Abs. 7 dieser Richtlinie ergreifen die Mitgliedstaaten „geeignete Maßnahmen zum Schutz der Endkunden“, die zumindest im Fall der Haushalts-Kunden die in Anhang I jener Richtlinie aufgeführten Maßnahmen einschließen.

15. Ausweislich von Anhang I Abs. 1 der Richtlinie 2009/72, der unter der Überschrift „Maßnahmen zum Schutz der Kunden“ steht, „soll mit den in Art. 3 [der Richtlinie] genannten Maßnahmen sichergestellt werden, dass Kunden

...

- h) über ihre Verbrauchsdaten verfügen können ...; [und]
- i) häufig genug in angemessener Form über ihren tatsächlichen Stromverbrauch und ihre Stromkosten informiert werden, um ihren eigenen Stromverbrauch regulieren zu können. ... Die Kostenwirksamkeit dieser Maßnahmen wird gebührend berücksichtigt. Den Kunden dürfen dafür keine zusätzlichen Kosten in Rechnung gestellt werden;

...“

B – *Bulgarisches Recht*

16. In Umsetzung einer Reihe von Rechtsakten der Europäischen Union, namentlich der Richtlinie 2000/43, wurde in Bulgarien das Gesetz zum Schutz vor Diskriminierung⁷ (ZZD) erlassen, dessen Art. 4 Folgendes vorsieht:

„(1) Verboten ist jede unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Rasse, der Nationalität, der ethnischen Zugehörigkeit, des menschlichen Genoms, der Staatsangehörigkeit, der Herkunft, der Religion oder des Glaubens, der Ausbildung, der Überzeugungen, der politischen Zugehörigkeit, der persönlichen oder sozialen Verhältnisse, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Orientierung, des Familienstands, der Vermögenslage oder jeglichen anderen Merkmals, das in einem Gesetz oder in einem völkerrechtlichen Vertrag, dessen Partei die Republik Bulgarien ist, festgelegt ist.

(2) Eine unmittelbare Diskriminierung liegt immer dann vor, wenn eine Person aufgrund von Eigenschaften nach Abs. 1 weniger günstig behandelt wird, als eine andere Person unter vergleichbaren oder ähnlichen Umständen behandelt wird, behandelt wurde oder behandelt würde.

(3) Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person aufgrund von Eigenschaften nach Abs. 1 durch dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren in eine im Vergleich zu anderen Personen weniger günstige Lage versetzt wird, es sei denn, diese Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind im Hinblick auf ein rechtmäßiges Ziel gerechtfertigt und die Mittel zur Erreichung des Ziels angemessen und erforderlich.“

17. In § 1 der Ergänzungsvorschriften zum ZZD heißt es außerdem:

„Im Sinne dieses Gesetzes bedeutet

...

7) ‚ungünstige Behandlung‘: jeder Akt, jede Handlung und jede Unterlassung, der/die Rechte oder rechtmäßige Interessen unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt;

8) ‚aufgrund der Eigenschaften nach Art. 4 Abs. 1‘: aufgrund des tatsächlichen gegenwärtigen oder vergangenen oder des vermuteten Vorliegens einer oder mehrerer dieser Eigenschaften bei der diskriminierten Person oder bei einer Person, mit der sie verbunden ist oder bezüglich deren anzunehmen ist, dass sie mit ihr verbunden ist, wenn diese Verbindung Grund für die Diskriminierung ist;

...“

18. Daneben bezieht sich das Vorabentscheidungsersuchen auf weitere nationale Vorschriften aus dem ZZD und dem Energiewirtschaftsgesetz⁸ (ZE), auf deren Wiedergabe hier verzichtet wird.

7 — Zakon za zashchita ot diskriminatstia.

8 — Zakon za energetikata.

III – Sachverhalt und Ausgangsverfahren

A – Sachverhalt

19. Frau Anelia Georgieva Nikolova ist in der bulgarischen Stadt Dupnitsa als Einzelkauffrau tätig. Sie betreibt dort im Stadtteil „Gizdova Mahala“ ein Lebensmittelgeschäft, das von dem Unternehmen CHEZ Razpredelenie Bulgaria⁹ mit elektrischem Strom versorgt wird.

20. Der Stadtteil Gizdova Mahala ist als größter Roma-Bezirk von Dupnitsa bekannt. Die Bevölkerung dieses Stadtteils gehört überwiegend der ethnischen Gruppe der Roma an. Auf Frau Nikolova selbst trifft dies allerdings *nicht* zu¹⁰.

21. In den Jahren 1999 und 2000 wurden die Stromzähler¹¹ für alle heute von CHEZ belieferten Verbraucher in dem besagten Stadtteil an den Strommasten des Oberleitungsnetzes in einer für normale Sichtkontrollen unzugänglichen Höhe von rund 6 m angebracht. Unstreitig kommt diese Praxis¹² nur in Stadtteilen mit überwiegendem Roma-Anteil zur Anwendung und wird dort auf alle Kunden angewandt, gleichviel, ob sie selbst dieser ethnischen Gruppe angehören oder nicht. Sie wird mit der großen Anzahl unbefugter Einwirkungen auf die Stromzähler und mit dem häufigen Vorkommen unberechtigter Anschlüsse an das Elektrizitätsnetz in diesen Stadtteilen begründet. Andernorts sind die Stromzähler hingegen für alle Verbraucher – auch für solche, die zur ethnischen Gruppe der Roma gehören – frei zugänglich in rund 1,70 m Höhe befestigt, meist in den Wohnungen der Kunden, an Außenwänden ihrer Gebäude oder an Umzäunungen.

22. Um auch bei den in größerer Höhe angebrachten Stromzählern den Verbrauchern eine zumindest indirekte Sichtkontrolle zu ermöglichen, hat sich CHEZ in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen dazu verpflichtet, auf schriftliche Anfrage eines Verbrauchers binnen drei Tagen ein Spezialfahrzeug mit Hebebühne kostenlos bereitzustellen, mittels dessen Mitarbeiter von CHEZ die Stromzähler ablesen können. Dieses Angebot wurde allerdings bisher von keinem Verbraucher in Anspruch genommen. Alternativ kann der Verbraucher einen kostenpflichtigen Kontrollstromzähler in seiner Wohnung anbringen lassen. Eine andere Möglichkeit der Sichtkontrolle besteht für die Verbraucher in diesen Stadtteilen nicht.

23. Laut Vorlagebeschluss wird in den Medien über eine neue Art von Stromzählern mit der Möglichkeit der Fernablesung berichtet, die überdies Manipulationsversuche an das Elektrizitätsunternehmen melden können.

B – Ausgangsverfahren

24. Am 5. Dezember 2008 beschwerte sich Frau Nikolova bei der bulgarischen Kommission für den Schutz vor Diskriminierung¹³ (KZD) über den diskriminierenden Charakter der streitigen Praxis von CHEZ. In ihrer Beschwerde rügte sie eine „unmittelbare Diskriminierung“ aufgrund ihrer „Nationalität“¹⁴. Außerdem brachte sie vor, ihre Stromrechnungen seien im Vergleich zu ihrem tatsächlichen Verbrauch überhöht, und äußerte die Vermutung, CHEZ lege einen übermäßig hohen

9 – Im Folgenden: CHEZ.

10 – So die eigenen Angaben von Frau Nikolova in ihrer schriftlichen Stellungnahme im Verfahren vor dem Gerichtshof.

11 – Im Vorabentscheidungsersuchen ist – in Anlehnung an den Sprachgebrauch des Art. 120 ZE – von „Mitteln zur kommerziellen Messung“ des Stromverbrauchs der Endverbraucher die Rede. Ich bleibe jedoch im Folgenden aus Vereinfachungsgründen beim weitaus gebräuchlicheren Begriff des Stromzählers, den auch das Unionsrecht – etwa in zahlreichen Sprachfassungen der Richtlinie 2006/32 – benutzt.

12 – Im Folgenden auch: die streitige Praxis.

13 – Komisia za zashtita ot diskriminatsia.

14 – In der Verfahrenssprache: „narodnost“ (народност).

Verbrauchswert zugrunde, um anderweitige Verluste in dem betroffenen Stadtteil zu kompensieren. Schließlich wies Frau Nikolova darauf hin, dass es ihr die Anbringung der Stromzähler an einem für normale Sichtkontrollen unzugänglichen Ort unmöglich mache, ihren Zählerstand abzulesen und ihre Stromrechnungen zu kontrollieren.

25. Zu unbefugten Einwirkungen oder zu einem unrechtmäßigen Anschluss kam es im Fall von Frau Nikolova laut einem gerichtlich bestellten technischen Gutachten nicht.

26. Mit Entscheidung vom 6. April 2010 stellte die KZD fest, dass die streitige Praxis eine „mittelbare Diskriminierung“ wegen der Eigenschaft „Nationalität“ darstelle, die nicht gerechtfertigt werden könne. Auf Antrag von CHEZ wurde diese Entscheidung jedoch vom Varhoven administrativen sad¹⁵ mit Urteil vom 19. Mai 2011 aufgehoben, insbesondere, weil nicht klar sei, gegenüber welcher anderen Nationalität Frau Nikolova diskriminiert worden sei. Der Fall wurde zur erneuten Verhandlung an die KZD zurückverwiesen.

27. Am 30. Mai 2012 entschied die KZD erneut über den Fall und stellte eine „unmittelbare Diskriminierung“ aufgrund der „persönlichen Situation“ von Frau Nikolova fest. Zur Begründung führte die KZD aus, Frau Nikolova sei von CHEZ aufgrund des Orts ihrer Geschäftsniederlassung weniger günstig behandelt worden als andere Kunden, deren Stromzähler an einem für Sichtkontrollen zugänglichen Ort angebracht seien. Die KZD verpflichtete CHEZ, diese Zuwiderhandlung abzustellen, die Gleichbehandlung von Frau Nikolova wiederherzustellen und sich für die Zukunft solcher diskriminierenden Praktiken zu enthalten.

28. Gegen diese Entscheidung hat CHEZ erneut einen Rechtsbehelf eingelegt, der nunmehr beim Administrativen sad Sofia-grad¹⁶, dem vorlegenden Gericht, anhängig ist. Im Ausgangsverfahren wird CHEZ von der staatlichen bulgarischen Regulierungskommission für Energie und Wasser¹⁷ (DKEVR) unterstützt.

29. Das vorlegende Gericht geht davon aus, dass dieser Fall nicht unter dem Gesichtspunkt der „Nationalität“ oder der „persönlichen Situation“ zu erörtern sei, sondern im Hinblick auf die „geschützte Eigenschaft ‚ethnische Zugehörigkeit‘“. Das Gericht tendiert zu der Ansicht, Frau Nikolova werde aus ethnischen Gründen unmittelbar diskriminiert. Die Zugehörigkeit von Frau Nikolova zur ethnischen Gruppe der Roma ergibt sich nach Auffassung jenes Gerichts aus dem Umstand, dass sie selbst sich mit den Roma ihres Stadtteils „identifiziere“.

IV – Vorabentscheidungsersuchen und Verfahren vor dem Gerichtshof

30. Mit Beschluss vom 5. Februar 2014, beim Gerichtshof eingegangen am 17. Februar 2014, hat der Administrativen sad Sofia-grad dem Gerichtshof nicht weniger als zehn äußerst umfangreiche Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, die im Einzelnen wie folgt lauten:

- 1) Ist der in der Richtlinie 2000/43/EG und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verwendete Begriff „ethnische Herkunft“ dahin auszulegen, dass er eine kompakte Gruppe bulgarischer Staatsangehöriger mit Roma-Herkunft wie die im Stadtteil „Gizdova mahala“ der Stadt Dupnitsa Wohnenden erfasst?

15 — Oberster Verwaltungsgerichtshof Bulgariens.

16 — Verwaltungsgericht für die Stadt Sofia.

17 — Darzhavna komisija po energiyno i vodno regulirane.

- 2) Ist der Begriff „vergleichbare Situation“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2000/43 auf den vorliegenden Sachverhalt anwendbar, bei dem die Mittel zur kommerziellen Messung in Roma-Stadtteilen in einer Höhe von 6 bis 7 Metern angebracht werden, während sie in anderen Stadtteilen ohne kompakte Roma-Bevölkerung üblicherweise in einer Höhe von weniger als 2 Metern angebracht werden?
- 3) Ist Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2000/43 dahin auszulegen, dass die Anbringung von Mitteln zur kommerziellen Messung in Roma-Stadtteilen in einer Höhe von 6 bis 7 Metern eine weniger günstige Behandlung der Bevölkerung mit Roma-Herkunft im Vergleich zu der Bevölkerung mit anderer ethnischer Herkunft darstellt?
- 4) Wenn es sich um eine weniger günstige Behandlung handelt, ist dann die genannte Bestimmung dahin auszulegen, dass diese Behandlung beim Sachverhalt des Ausgangsverfahrens ganz oder teilweise auf dem Umstand beruht, dass sie die ethnische Gruppe der Roma betrifft?
- 5) Ist nach der Richtlinie 2000/43 eine nationale Bestimmung wie § 1 Nr. 7 der Ergänzungsvorschriften zum Zakon za zashtita ot diskriminatsia (Gesetz zum Schutz vor Diskriminierung) zulässig, wonach jeder Akt, jede Handlung und jede Unterlassung, der/die unmittelbar oder mittelbar Rechte oder rechtmäßige Interessen beeinträchtigt, eine „ungünstige Behandlung“ ist?
- 6) Ist der Begriff „dem Anschein nach neutrale Verfahren“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 auf die Praxis der CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, Mittel zur kommerziellen Messung in einer Höhe von 6 bis 7 Metern anzubringen, anwendbar? Wie ist der Begriff „dem Anschein nach“ auszulegen – dahin, dass die Praxis offensichtlich neutral ist, oder dahin, dass sie nur auf den ersten Blick neutral erscheint, d. h. scheinbar neutral ist?
- 7) Ist es für das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 erforderlich, dass das neutrale Verfahren die Personen aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in eine in besonderem Maß ungünstigere Lage versetzt, oder genügt es, wenn dieses Verfahren nur Personen mit einer bestimmten ethnischen Herkunft beeinträchtigt? Ist in diesem Zusammenhang nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 eine nationale Bestimmung wie Art. 4 Abs. 3 ZZD zulässig, wonach eine mittelbare Diskriminierung vorliegt, wenn eine Person wegen Eigenschaften nach Abs. 1 (einschließlich der ethnischen Zugehörigkeit) in eine ungünstigere Lage versetzt wird?
- 8) Wie ist der Begriff „in besonderer Weise benachteiligen“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 auszulegen? Entspricht er dem in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2000/43 verwendeten Begriff „weniger günstige Behandlung“, oder umfasst er nur besonders erhebliche, offensichtliche und schwerwiegende Fälle der Ungleichbehandlung? Stellt die im vorliegenden Fall beschriebene Praxis eine besonders ungünstige Lage dar? Falls kein besonders erheblicher, offensichtlicher und schwerwiegender Fall der Versetzung in eine ungünstige Lage vorliegt, genügt dies, um eine mittelbare Diskriminierung zu verneinen (ohne zu prüfen, ob die jeweilige Praxis im Hinblick auf die Erreichung eines rechtmäßigen Ziels gerechtfertigt, angemessen und erforderlich ist)?
- 9) Sind nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. a und b der Richtlinie 2000/43 nationale Bestimmungen wie Art. 4 Abs. 2 und 3 ZZD zulässig, die für das Vorliegen einer unmittelbaren Diskriminierung eine „ungünstigere Behandlung“ und für das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung die „Versetzung in eine ungünstigere Lage“ verlangen, ohne wie die Richtlinie nach der Schwere der jeweiligen ungünstigen Behandlung zu differenzieren?

10) Ist Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 dahin auszulegen, dass die in Rede stehende Praxis der CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD im Hinblick auf die Gewährleistung der Sicherheit des Elektrizitätsnetzes und die ordnungsgemäße Erfassung der verbrauchten Elektrizität sachlich gerechtfertigt ist? Ist diese Praxis auch unter Berücksichtigung der Verpflichtung der Beklagten, den Verbrauchern freien Zugang zu den Anzeigen der Stromzähler zu ermöglichen, angemessen? Ist diese Praxis erforderlich, wenn aus Veröffentlichungen in den Medien andere technisch und finanziell zugängliche Mittel zur Gewährleistung der Sicherheit der Mittel zur kommerziellen Messung bekannt sind?

31. Am schriftlichen Verfahren vor dem Gerichtshof haben sich CHEZ, Frau Nikolova, die KZD, die bulgarische Regierung und die Europäische Kommission mit Schriftsätzen beteiligt. Mit Ausnahme der KZD waren dieselben Beteiligten auch in der mündlichen Verhandlung vom 13. Januar 2015 vertreten.

V – Würdigung

32. Von den auf nationaler Ebene befassten Behörden und Gerichten wurde der Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits unter den verschiedensten Gesichtspunkten geprüft, insbesondere mit Blick auf die – im innerstaatlichen Recht verbotene – Diskriminierung aufgrund der „Nationalität“ und der „persönlichen Situation“. Aus unionsrechtlicher Sicht stellt sich jedoch allein die Frage, ob eine Praxis wie die im Ausgangsverfahren streitige eine Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft im Sinne der Richtlinie 2000/43 darstellt. Allein auf die Klärung dieser Frage zielt letztlich auch das Vorabentscheidungsersuchen ab, mit dem der Administrativen sad Sofia-grad den Gerichtshof befasst.

33. Es bietet sich an, den umfangreichen Fragenkatalog des vorlegenden Gerichts thematisch zu sortieren und dabei zwischen dem Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbots (siehe sogleich, Abschnitt A), dem Begriff der Diskriminierung (vgl. dazu weiter unten, Abschnitt B) sowie den Gründen für eine etwaige Rechtfertigung der streitigen Praxis zu unterscheiden (vgl. dazu ganz unten, Abschnitt C).

A – Der Anwendungsbereich des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft

34. Als Erstes ist zu erörtern, ob ein Sachverhalt wie der des Ausgangsverfahrens in den Anwendungsbereich des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft gemäß der Richtlinie 2000/43 fällt.

35. Wie das vorlegende Gericht einräumt, hat es dieser Problematik keine gesonderte Frage gewidmet, abgesehen von dem etwas kryptischen Hinweis auf eine „kompakte Gruppe bulgarischer Staatsangehöriger mit Roma-Herkunft“ in der ersten Frage. Ausweislich der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens erwartet das vorlegende Gericht jedoch vom Gerichtshof eine eindeutige Stellungnahme dazu, ob eine Praxis wie die im Ausgangsverfahren streitige vom Diskriminierungsverbot erfasst ist.

1. Der sachliche Anwendungsbereich

36. Als einzige Verfahrensbeteiligte ist CHEZ der Auffassung, die streitige Praxis falle schon gar nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2000/43.

37. Diese Argumentation, auf die sich das Unternehmen übrigens schon zuvor im Fall *Belov* gestützt hatte, geht fehl.

38. Als Teil der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, gehört die Elektrizitätsversorgung völlig unstrittig zu den Bereichen, in denen gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. h der Richtlinie 2000/43 eine Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft untersagt ist.

39. Wie ich überdies bereits in der Rechtssache *Belov* ausführlich dargelegt habe¹⁸, kann von einer diskriminierungsfreien Elektrizitätsversorgung keine Rede sein, wenn nicht auch die Gesamtbedingungen, zu denen die Verbraucher mit elektrischem Strom beliefert werden, diskriminierungsfrei ausgestaltet sind. Die Bereitstellung von Stromzählern ist Teil dieser Gesamtbedingungen, zu denen CHEZ ihre Kunden mit Elektrizität versorgt.

40. Ferner gehört die Regelung des Elektrizitätsbinnenmarkts einschließlich der Information der Endverbraucher über ihren Elektrizitätsverbrauch mittels Stromzählern zu den Bereichen, für die der Unionsgesetzgeber zuständig ist. Die einleitende Bedingung in Art. 3 Abs. 1, wonach die Richtlinie 2000/43 nur im Rahmen der auf die Union übertragenen Zuständigkeiten gilt, ist somit ebenfalls erfüllt¹⁹.

41. Folglich fällt die streitige Praxis in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2000/43.

2. Der persönliche Anwendungsbereich

42. Sehr viel interessanter als der sachliche Anwendungsbereich ist im vorliegenden Fall der persönliche Anwendungsbereich der Richtlinie 2000/43, dem ich mich nunmehr widme. Dieses Problem streift das vorliegende Gericht in seiner ersten Vorlagefrage, indem es auf eine „kompakte Gruppe bulgarischer Staatsangehöriger mit Roma-Herkunft“ Bezug nimmt und ergänzend ausführt, dass die Roma in Bulgarien den Status einer ethnischen Minderheit genießen.

43. Aus europäischer Sicht ist anzumerken, dass die Roma anerkanntermaßen als eine eigenständige ethnische Gruppe anzusehen sind, die zudem eines besonderen Schutzes bedarf. In diesem Sinne hat sich nicht zuletzt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ausgesprochen²⁰. Dessen Rechtsprechung ist bei der Auslegung und Anwendung des unionsrechtlichen Verbots der Diskriminierung aufgrund der Rasse und der ethnischen Herkunft zu berücksichtigen, wie es heute in Art. 21 der Charta der Grundrechte primärrechtlich verankert ist²¹.

44. Mit der Feststellung allein, dass es sich bei den Roma um eine eigenständige ethnische Gruppe handelt, lässt sich jedoch die Frage nach dem persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2000/43 im vorliegenden Fall nicht zufriedenstellend beantworten. Zu erörtern bleibt, ob und inwieweit sich eine Person in der Lage von Frau *Nikolova* unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft berufen darf.

a) Kann die Beschwerdeführerin als Roma angesehen werden?

45. Ausgangspunkt der Überlegungen sollte sein, dass alle Angehörigen einer ethnischen Gruppe kraft Unionsrechts Schutz vor jeglicher Diskriminierung aus Gründen ihrer ethnischen Herkunft genießen.

18 — Vgl. dazu meine Schlussanträge in der Rechtssache *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 59 bis 65).

19 — Vgl. dazu meine Schlussanträge in der Rechtssache *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 66).

20 — EGMR, Urteil vom 13. November 2007, *D. H. u. a./Tschechische Republik* (Beschwerde-Nr. 57325/00, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-IV, Rn. 182 in Verbindung mit Rn. 175).

21 — Art. 21 Abs. 1 der Charta lehnt sich u. a. an Art. 14 EMRK an. Soweit er mit Art. 14 EMRK zusammenfällt, „findet er nach diesem Artikel Anwendung“ (Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABL 2007, C 303, S. 17 [24]; diese Erläuterungen wurden als Anleitung für die Auslegung der Charta verfasst und sind gemäß Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV in Verbindung mit Art. 52 Abs. 7 der Charta von den Unionsgerichten wie auch von den Gerichten der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen).

46. Der Fall von Frau Nikolova, mit deren Beschwerde das Ausgangsverfahren seinen Anfang genommen hat, zeichnet sich allerdings durch die Besonderheit aus, dass die Beschwerdeführerin selbst gegenüber dem Gerichtshof ausdrücklich erklärt hat, sie gehöre *nicht* der ethnischen Gruppe der Roma an.

47. Mag es auch in die alleinige Zuständigkeit des vorlegenden Gerichts fallen, den Sachverhalt zu würdigen und darauf das Recht – einschließlich des Unionsrechts – anzuwenden, so ist es doch Aufgabe des Gerichtshofs, dem vorlegenden Gericht alle sachdienlichen Hinweise zu geben, die ihm die Lösung des Ausgangsrechtsstreits erleichtern²².

48. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass aus dem Verhalten von Frau Nikolova im Ausgangsverfahren und insbesondere aus der von ihr erhobenen Rüge der ethnischen Diskriminierung nicht vorschnell geschlossen werden darf, sie selbst sei der ethnischen Gruppe der Roma zuzurechnen.

49. Zwar mag es sein, dass Frau Nikolova sich insoweit mit den Roma in Gizdova Mahala „identifiziert“, als sie – ebenso wie alle anderen Bewohner dieses Stadtteils – von der streitigen Praxis betroffen ist und unter ihrer stigmatisierenden Wirkung leidet. Dies allein bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass sich Frau Nikolova selbst der ethnischen Gruppe der Roma zurechnen würde. Vielmehr tut Frau Nikolova im Ausgangsverfahren nichts anderes, als sich vor den zuständigen innerstaatlichen Stellen gegen dieselbe Praxis zu wehren, von der auch die Roma im Stadtteil Gizdova Mahala betroffen sind. Daraus allein lassen sich keinerlei Rückschlüsse auf ihre eigene ethnische Zugehörigkeit ziehen.

50. Im Zweifel ist und bleibt letztlich die Selbsteinschätzung der Betroffenen ausschlaggebend für die Beurteilung der Frage, ob sie als Angehörige der in Rede stehenden ethnischen Gruppe anzusehen ist oder nicht²³.

51. Vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht zu treffenden Feststellungen gehe ich deshalb im Folgenden – gestützt auf die eigenen Angaben von Frau Nikolova vor unserem Gerichtshof – davon aus, dass Frau Nikolova *nicht* der ethnischen Gruppe der Roma zuzurechnen ist.

b) Kann die Beschwerdeführerin als „mitdiskriminiert“ angesehen werden?

52. Der Umstand allein, dass die Beschwerdeführerin selbst allem Anschein nach nicht der ethnischen Gruppe der Roma angehört, schließt keineswegs aus, dass sie sich in einem Sachverhalt wie dem des Ausgangsverfahrens auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft berufen kann.

22 — Ständige Rechtsprechung; vgl. nur Urteile Gauchard (20/87, EU:C:1987:532, Rn. 5), Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, Rn. 19), MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, Rn. 30) und Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, Rn. 41 bis 43).

23 — Vgl. in diesem Sinne die Allgemeine Empfehlung VIII betreffend die Auslegung und Anwendung von Art. 1 Abs. 1 und 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (*IUNTS* Bd. 660, S. 195), veröffentlicht am 23. August 1990 vom Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – „CERD“). Nach dieser Empfehlung soll bei der Einstufung von Individuen als Angehörigen einer bestimmten Rasse oder ethnischen Gruppe die Selbsteinschätzung der Betroffenen zugrunde gelegt werden, sofern keine gegenteiligen Anhaltspunkte bestehen.

53. Hervorzuheben ist nämlich, dass weder Art. 21 der Charta der Grundrechte noch zahlreiche Sprachfassungen der Richtlinie 2000/43 die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf Personen beschränken, die wegen „ihrer“ (im Sinne von: ihrer *eigenen*) Rasse oder ethnischen Herkunft diskriminiert werden²⁴. Vielmehr sind die einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmungen allgemeiner formuliert und verbieten jegliche Diskriminierung wegen „der“ Rasse oder „der“ ethnischen Herkunft.

54. Dieser kleine, aber feine Formulierungsunterschied kommt nicht von ungefähr. Er ist von erheblicher Tragweite für die Auslegung und für die Anwendung des Diskriminierungsverbots, dessen Geltungsbereich nicht eng definiert werden darf²⁵. Im Einklang mit dem allgemeinen Ziel der Schaffung eines Rahmens zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Art. 1 der Richtlinie 2000/43) ermöglicht es diese offene Formulierung auch denjenigen Personen, die lediglich „mitdiskriminiert“ werden, sich auf das Diskriminierungsverbot zu berufen.

55. Den Schutz vor dieser besonderen Form der Diskriminierung, welche auf Französisch sehr treffend mit dem Ausdruck „*discrimination par association*“ oder „*discrimination par ricochet*“ bezeichnet wird, hat der Gerichtshof bereits einmal – im Urteil Coleman – mit Blick auf eine Behinderung anerkannt²⁶.

56. Die Lehren des Urteils Coleman lassen sich ohne Weiteres auf den vorliegenden Fall übertragen, auch wenn damals nicht die Richtlinie 2000/43, sondern die mit ihr verwandte Richtlinie 2000/78²⁷ betroffen war. Denn diese beiden Schwesterrichtlinien stimmen in den hier entscheidenden Punkten inhaltlich überein und sind letztlich Ausdruck des Gleichbehandlungsgrundsatzes, der zu den tragenden Grundsätzen des Unionsrechts gehört und in Art. 21 der Charta der Grundrechte niedergelegt ist²⁸.

57. „Mitdiskriminiert“ ist in erster Linie, wer in einer engen persönlichen Beziehung zum Träger eines der in Art. 21 der Charta der Grundrechte und in den Antidiskriminierungsrichtlinien genannten Merkmale steht. Im Fall Coleman etwa handelte es sich um eine Arbeitnehmerin, die wegen der Behinderung ihres Sohnes am Arbeitsplatz Anfeindungen ausgesetzt war²⁹.

58. Das Bestehen einer solchen persönlichen Bindung ist jedoch keineswegs der einzige denkbare Anknüpfungspunkt, um eine Person als „mitdiskriminiert“ anzusehen. Vielmehr kann der „mitdiskriminierende“ Charakter auch der in Rede stehenden Maßnahme selbst innewohnen, und zwar namentlich dann, wenn diese Maßnahme aufgrund ihres pauschalen und kollektiven Charakters geeignet ist, nicht nur die Träger eines der in Art. 21 der Charta der Grundrechte und in den Antidiskriminierungsrichtlinien genannten Merkmale zu treffen, sondern auch – gleichsam als „Kollateralschaden“ – andere Personen miterfasst.

24 — Unter den von mir verglichenen Sprachfassungen von Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2000/43 enthalten nur die deutsche („aufgrund *ihrer* Rasse oder ethnischen Herkunft“), italienische („a causa della *sua* razza od origine etnica“) und kroatische („zbog *njezina* rasnog ili etničkog podrijetla“) in Buchst. a das hier hervorgehobene Possessivpronomen; anders verhält es sich hingegen namentlich mit der bulgarischen („въз основа на расов признак или етнически произход“), tschechischen („z důvodu rasy nebo etnického původu“), spanischen („por motivos de origen racial o étnico“), estnischen („rassilise või etnilise päritolu tõttu“), griechischen („για λόγους φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής“), englischen („on grounds of racial or ethnic origin“), französischen („pour des raisons de race ou d'origine ethnique“), ungarischen („faji vagy etnikai alapon“), niederländischen („op grond van ras of etnische afstamming“), polnischen („ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne“), portugiesischen („em razão da origem racial ou étnica“), slowakischen („z dôvodu rasy alebo etnického pôvodu“) und schwedischen Version („på grund av ras eller etniskt ursprung“) der besagten Vorschrift.

25 — Urteil Runevič-Vardyn und Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, Rn. 43).

26 — Urteil Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, insbesondere Rn. 50 und 51); zum Begriff der „*discrimination par association*“ vgl. ergänzend die Schlussanträge des Generalanwalts Póiares Maduro in jener Rechtssache (EU:C:2008:61, insbesondere Rn. 4 und 5).

27 — Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303, S. 16).

28 — Vgl. nochmals Urteil Runevič-Vardyn und Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, Rn. 43).

29 — Urteil Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, Rn. 24 bis 26 und 59).

59. Man stelle sich vor, eine Gruppe von sechs Personen möchte in einem Restaurant gemeinsam zu Mittag essen und erhält dort wegen der Hautfarbe einer dieser Personen keinen Tisch. Es liegt auf der Hand, dass dieser rassistische Vorfall nicht nur als Diskriminierung der einen, primär betroffenen Person anzusehen ist, sondern auch die anderen fünf Personen „mitdiskriminiert“. Denn aus dem genannten rassistischen Motiv wird keiner von ihnen in dem Restaurant bedient. Dabei macht es keinen wesentlichen Unterschied, ob es sich um Mitglieder einer Familie, eine Gruppe von Freunden oder um Geschäftsleute handelt, die bei dieser Gelegenheit womöglich zum ersten Mal zusammentreffen.

60. Ganz ähnlich verhält es sich im vorliegenden Fall: Die streitige Praxis von CHEZ ist in pauschaler und kollektiver Weise gegen alle Personen gerichtet, die in Gizdova Mahala von diesem Unternehmen mit Elektrizität versorgt werden. Sollte sich im Folgenden erweisen, dass mit dieser Praxis eine Diskriminierung gegen die in jenem Stadtteil lebenden Roma verbunden ist³⁰, so führt der pauschale und kollektive Charakter der Praxis dazu, dass zwangsläufig auch Personen „mitdiskriminiert“ werden, die selbst keine Roma sind. Denn unter der stigmatisierenden Wirkung dieser pauschalen und kollektiven Maßnahme haben sie genauso zu leiden wie die Roma. Auch sie sehen sich dann einem von Diskriminierung geprägten, entwürdigenden Umfeld ausgesetzt, zu dem die streitige Praxis beiträgt³¹.

61. Folglich kann sich Frau Nikolova als Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens auch dann auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft berufen, wenn sie selbst nicht der ethnischen Gruppe der Roma angehört³².

c) Kann sich die Beschwerdeführerin in ihrer Eigenschaft als Unternehmerin auf das Diskriminierungsverbot berufen?

62. Zu guter Letzt bleibt zu erörtern, ob eine Berufung von Frau Nikolova auf das Diskriminierungsverbot daran scheitern kann, dass sie allem Anschein nach im Stadtteil Gizdova Mahala nicht wohnt, sondern dort lediglich ein Lebensmittelgeschäft betreibt.

63. Selbst wenn weder das vorliegende Gericht noch die Verfahrensbeteiligten diesem Umstand größere Bedeutung beimessen, sei der Hinweis erlaubt, dass der grundrechtliche Schutz, der Unternehmen gewährt wird, nicht notwendigerweise genauso weit reicht wie derjenige, den Individuen genießen.

64. Gleichwohl ist es keineswegs ausgeschlossen, dass auch Personen, die in ihrer unternehmerischen Eigenschaft tätig sind, sich auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft berufen. Weder in Art. 21 der Charta der Grundrechte noch in der Richtlinie 2000/43 findet sich eine Regelung oder auch nur eine Andeutung dergestalt, dass lediglich Privatpersonen außerhalb ihrer etwaigen wirtschaftlichen Betätigung gegen Diskriminierungen geschützt sein sollen.

65. Im Gegenteil liegt es auf der Hand, dass auch wirtschaftlich aktive Personen in mannigfaltiger Weise der Gefahr ausgesetzt sind, aufgrund bestimmter persönlicher Eigenschaften – insbesondere wegen der in Art. 21 der Charta der Grundrechte und in den Antidiskriminierungsrichtlinien aufgezählten Merkmale – Opfer von Diskriminierungen zu werden. Dementsprechend gilt das

30 — Vgl. dazu meine Ausführungen unten in den Rn. 69 bis 139 dieser Schlussanträge.

31 — In diesem Punkt – aber nur in diesem – ähnelt der vorliegende Fall der Sachlage in den Urteilen Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, Rn. 23 bis 26) und Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, Rn. 49), in denen der Gerichtshof ebenfalls maßgeblich auf ein von Diskriminierungen geprägtes Umfeld abgestellt hat (dort in Bezug auf die Einstellungspolitik von potenziellen Arbeitgebern).

32 — Der Frage, ob eine bloß mittelbare Ungleichbehandlung Grundlage für die Feststellung einer „Mitdiskriminierung“ sein kann, widme ich mich weiter unten in den Rn. 102 bis 109 dieser Schlussanträge.

Diskriminierungsverbot, wie es in der Richtlinie 2000/43 konkretisiert wird, ausdrücklich auch in Beschäftigung und Beruf, was sich nicht zuletzt an der Definition seines Geltungsbereichs in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a bis d der Richtlinie ablesen lässt. Sogar juristische Personen können gegebenenfalls in den Genuss des Diskriminierungsschutzes kommen³³.

66. Im vorliegenden Fall ist zusätzlich hervorzuheben, dass die Beschwerdeführerin ihr Lebensmittelgeschäft in Gizdova Mahala als Einzelkauffrau betreibt. Vorbehaltlich der Tatsachenfeststellungen des vorlegenden Gerichts ist also davon auszugehen, dass Frau Nikolova regelmäßig persönlich in dem Ladenlokal präsent ist, dort arbeitet und deshalb in ihrer Eigenschaft als wirtschaftlich aktive natürliche Person der streitigen Praxis – auch ihrer stigmatisierenden Wirkung – in ähnlicher Weise ausgesetzt ist wie die Menschen, die in dem betreffenden Stadtteil wohnen und leben.

67. Vor diesem Hintergrund ist der Umstand, dass die Beschwerdeführerin von der streitigen Praxis lediglich in ihrer Eigenschaft als einzelkaufmännische Unternehmerin betroffen ist, nicht geeignet, die Anwendung des Diskriminierungsverbots auf den vorliegenden Fall auszuschließen.

3. Zwischenergebnis

68. Alles in allem fällt also ein Sachverhalt wie der des Ausgangsverfahrens in den Anwendungsbereich des unionsrechtlichen Verbots der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft gemäß der Richtlinie 2000/43.

B – Der Begriff der Diskriminierung

69. Als Zweites ist zu prüfen, ob die streitige Praxis zu einer Diskriminierung – korrekter eigentlich: zu einer *Ungleichbehandlung* – aus Gründen der ethnischen Herkunft führt. Ausweislich seiner zweiten bis neunten Frage ist das vorliegende Gericht unschlüssig, welche rechtlichen Anforderungen an die Feststellung einer solchen Diskriminierung zu stellen sind und ob es gegebenenfalls von einer unmittelbaren oder von einer mittelbaren Diskriminierung auszugehen hat.

70. Zwischen den Verfahrensbeteiligten besteht darüber naturgemäß Uneinigkeit. Während Frau Nikolova von einer unmittelbaren Diskriminierung ausgeht, tendiert die bulgarische Regierung ebenso wie die Europäische Kommission zur Annahme einer mittelbaren Diskriminierung. Die KZD weist lediglich auf ihre Entscheidung im Ausgangsverfahren hin, während CHEZ, nach deren Auffassung die Richtlinie 2000/43 schon gar nicht anwendbar ist, sich in allgemeinen Ausführungen zum Begriff der Diskriminierung ergeht.

71. Rechtlich bedeutsam ist die Abgrenzung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung vor allem deshalb, weil die Möglichkeiten der Rechtfertigung sich unterscheiden, je nachdem, ob die zugrunde liegende Ungleichbehandlung unmittelbar oder mittelbar an die Rasse oder die ethnische Herkunft anknüpft³⁴.

33 — 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2000/43.

34 — Vgl. dazu auch – bezogen auf die Altersdiskriminierung – meine Schlussanträge in der Rechtssache Andersen (C-499/08, EU:C:2010:248, Rn. 31).

72. Die Möglichkeiten, eine mittelbare Ungleichbehandlung zu rechtfertigen, sind in Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 sehr allgemein gefasst („durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt“), wohingegen eine unmittelbare Ungleichbehandlung lediglich „unter sehr begrenzten Bedingungen“³⁵ gerechtfertigt werden kann, namentlich durch (für den vorliegenden Fall nicht relevante) „wesentliche und entscheidende berufliche Anforderungen“ im Sinne von Art. 4 der Richtlinie.

73. Daraus folgt, dass die möglichen Ziele, die zur Rechtfertigung einer unmittelbaren Ungleichbehandlung wegen der Rasse oder der ethnischen Herkunft herangezogen werden dürfen, weniger weit gefächert sind als jene, aus denen sich eine mittelbare Ungleichbehandlung rechtfertigen kann, mögen auch die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Wesentlichen die gleichen sein.

74. Ob Umstände wie die des Ausgangsverfahrens zur Feststellung einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung führen, hat das vorlegende Gericht zwar selbst zu beurteilen, denn ihm allein obliegt die Feststellung und Würdigung der Tatsachen sowie die Anwendung des Rechts auf den konkreten Einzelfall³⁶. Der Gerichtshof kann dem vorlegenden Gericht jedoch alle sachdienlichen Hinweise geben, die ihm die Lösung des Ausgangsrechtsstreits erleichtern³⁷. In Anbetracht der Zweifel, die diesbezüglich im Vorlagebeschluss geäußert werden, und angesichts der dort geschilderten Divergenzen in der Rechtsprechung der bulgarischen Gerichte, sollte der Gerichtshof auf derartige Hinweise nicht verzichten.

1. Vorbemerkung: kein Erfordernis der Beeinträchtigung von Rechten oder rechtmäßigen Interessen

75. Vorab ist kurz zu erörtern, ob die Feststellung einer Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft von der unmittelbaren oder mittelbaren Beeinträchtigung von Rechten oder rechtmäßigen Interessen abhängig gemacht werden darf. Diese Problematik wirft das vorlegende Gericht im Rahmen seiner fünften Frage auf. Hintergrund ist, dass gemäß § 1 Nr. 7 der Zusatzbestimmungen zum ZZD eine „ungünstige Behandlung“ nur dann vorliegen soll, wenn „Rechte oder rechtmäßige Interessen unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt“ werden.

76. Wie ich jedoch bereits in der Rechtssache *Belov* dargelegt habe³⁸, setzt weder die Feststellung einer unmittelbaren Diskriminierung noch die Feststellung einer mittelbaren Diskriminierung eine irgendwie geartete Beeinträchtigung gesetzlich festgelegter Rechte oder Interessen voraus. Vielmehr kommt es allein darauf an, dass eine weniger günstige Behandlung oder eine Benachteiligung vorliegt, unabhängig davon, in Bezug worauf diese Behandlung oder Benachteiligung erfolgt, ob dabei Rechte oder Interessen verletzt werden, und wenn ja, welche. Mehr noch, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs setzt eine Diskriminierung noch nicht einmal ein konkretes Diskriminierungsoffer voraus³⁹.

35 — 18. Erwägungsgrund der Richtlinie 2000/43.

36 — Vgl. den 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2000/43: „Die Beurteilung von Tatbeständen, die auf eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung schließen lassen, obliegt den einzelstaatlichen gerichtlichen Instanzen oder anderen zuständigen Stellen nach den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten.“ Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung zum Vorabentscheidungsverfahren, vgl. statt vieler die Urteile *MOTOE* (C-49/07, EU:C:2008:376, Rn. 30), *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503, Rn. 49), *Kelly* (C-104/10, EU:C:2011:506, Rn. 31) und *Asociația Accept* (C-81/12, EU:C:2013:275, Rn. 41 und 42).

37 — Ständige Rechtsprechung; vgl. nur Urteile *Gauchard* (20/87, EU:C:1987:532, Rn. 5), *Feryn* (C-54/07, EU:C:2008:397, Rn. 19), *MOTOE* (C-49/07, EU:C:2008:376, Rn. 30) und *Asociația Accept* (C-81/12, EU:C:2013:275, Rn. 43).

38 — Vgl. dazu meine Schlussanträge in der Rechtssache *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 70 bis 74).

39 — Urteil *Feryn* (C-54/07, EU:C:2008:397, Rn. 25).

77. Für die Annahme einer Diskriminierung reicht somit jegliche Behandlung einer Person oder Personengruppe aus, die weniger vorteilhaft ist als die Behandlung, die eine andere Person oder Personengruppe erfährt, erfahren hat oder erfahren würde. Die Aufstellung zusätzlicher, in der Richtlinie 2000/43 nicht vorgesehener Voraussetzungen ließe sich mit dem vom Unionsgesetzgeber angestrebten hohen Schutzniveau nicht vereinbaren.

78. Dementsprechend ist die fünfte Vorlagefrage zu verneinen.

79. Nur der Vollständigkeit halber füge ich hinzu, dass es im vorliegenden Fall ganz offenkundig um Rechte bzw. rechtmäßige Interessen der in Gizdova Mahala ansässigen Personen im Zusammenhang mit ihrer Elektrizitätsversorgung geht. Denn als Endkunden sollen sie, wie unionsrechtlich vorgeschrieben, über ihre Verbrauchsdaten verfügen können und häufig genug in angemessener Form über ihren tatsächlichen Stromverbrauch und ihre Stromkosten informiert werden, damit sie ihren eigenen Stromverbrauch regulieren können⁴⁰. Dieses rechtlich geschützte Interesse der Verbraucher in Gizdova Mahala wird durch eine Praxis wie die im Ausgangsverfahren streitige beeinträchtigt.

2. Zur unmittelbaren Diskriminierung

80. Gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2000/43 liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn eine Person aufgrund [der] Rasse oder [der] ethnischen Herkunft⁴¹ in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde.

81. Weder aus dem Vorlagebeschluss noch aus den Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten ergeben sich irgendwelche konkreten Anhaltspunkte, die darauf hindeuten würden, dass die streitige Praxis speziell *aufgrund* der ethnischen Herkunft der Bewohner von Gizdova Mahala gewählt wurde oder an einen Umstand anknüpft, der untrennbar mit deren ethnischer Herkunft verbunden ist.

82. Sicherlich setzt die Feststellung einer unmittelbaren Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft nicht notwendig voraus, dass die streitige Praxis *ethnisch motiviert* war. Vielmehr ist eine unmittelbare Diskriminierung auch anzunehmen, sobald eine Maßnahme zwar scheinbar neutral ist, in Wirklichkeit aber nur Personen betrifft oder betreffen kann, die Träger eines bestimmten in Art. 21 der Charta der Grundrechte und in den Antidiskriminierungsrichtlinien genannten Merkmals sind.

83. So hatte der Gerichtshof mit Blick auf andere Diskriminierungsverbote bereits Gelegenheit, die Bezugnahme auf eine Schwangerschaft als unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts anzusehen, weil diese *nur* Frauen betreffen kann⁴², und Regelungen, die an die Berechtigung zum Bezug einer Altersrente geknüpft sind, als unmittelbare Altersdiskriminierung einzustufen, weil diese sich *nur* zugunsten oder zulasten von Personen eines bestimmten Alters auswirken können⁴³. In ähnlicher Weise nimmt der Gerichtshof eine unmittelbare Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung an, wenn ein für Ehegatten vorgesehener Vorteil gleichgeschlechtlichen Paaren vorenthalten wird, die eine eheähnliche eingetragene Lebenspartnerschaft eingegangen sind und selbst nicht Zugang zum Institut der Ehe haben⁴⁴.

84. Vergleichbare Umstände sind jedoch im vorliegenden Fall nicht gegeben.

40 — Art. 3 Abs. 7 in Verbindung mit Anhang I Abs. 1 Buchst. h und i der Richtlinie 2009/72 sowie 29. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/32, letzter Satz.

41 — Zur Bedeutung des Possessivpronomens „ihrer“, das nicht in allen Sprachfassungen der Richtlinie 2000/43 vorkommt, vgl. oben, Rn. 53 und 54 sowie Fn. 24 dieser Schlussanträge.

42 — Urteile Dekker (C-177/88, EU:C:1990:383, Rn. 12 und 17), Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund (C-179/88, EU:C:1990:384, Rn. 13), Busch (C-320/01, EU:C:2003:114, Rn. 39) und Kiiski (C-116/06, EU:C:2007:536, Rn. 55).

43 — Urteil Ingeniørforeningen i Danmark (C-499/08, EU:C:2010:600, Rn. 23 und 24).

44 — Urteile Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179, Rn. 72) und Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, Rn. 52).

85. Zwar kommt die streitige Praxis *de facto* nur in Stadtteilen wie Gizdova Mahala vor, die überwiegend von einer bestimmten ethnischen Gruppe bewohnt sind. Sie betrifft aber keineswegs *nur* Personen, die dieser ethnischen Gruppe – hier: den Roma – angehören, sondern wird auch gegenüber allen anderen Kunden des Elektrizitätsunternehmens – etwa Frau Nikolova – angewandt, die in jenen Stadtteilen ansässig sind, gleichviel, welcher ethnischen Herkunft sie sind. Umgekehrt sind Roma von der streitigen Praxis nicht berührt, wenn sie in anderen Stadt- oder Landesteilen leben, die überwiegend von anderen Bevölkerungsgruppen bewohnt sind.

86. Soweit ersichtlich, betrifft also die streitige Praxis die von CHEZ mit Elektrizität versorgten Verbraucher im Stadtteil Gizdova Mahala allein aufgrund ihrer Anwohneigenschaft. Sie ist nicht so untrennbar mit ihrer ethnischen Herkunft verbunden, wie es die Schwangerschaft mit dem Geschlecht einer Person ist, die Berechtigung zum Bezug einer Altersrente mit dem Alter dieser Person und das Leben in eingetragener Partnerschaft mit ihrer sexuellen Ausrichtung⁴⁵.

87. Vor diesem Hintergrund scheinen mir im vorliegenden Fall keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine unmittelbare Diskriminierung vorzuliegen⁴⁶. Der Umstand allein, dass die streitige Praxis *de facto* nur in überwiegend von Roma bewohnten Stadtteilen vorkommt, so dass sie sich auf Angehörige dieser ethnischen Gruppe stets in besonderer Weise auswirkt, reicht meines Erachtens nicht für eine Beweislastumkehr im Sinne von Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2000/43 mit dem Ziel der Annahme einer *unmittelbaren* Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft aus.

88. Zu prüfen bleibt freilich, ob eben dieser Umstand Anlass zur Annahme einer *mittelbaren* Diskriminierung gibt.

3. Zur mittelbaren Diskriminierung

a) Die Definition der mittelbaren Diskriminierung gemäß der Richtlinie 2000/43

89. Gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 liegt eine mittelbare Diskriminierung vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.

90. Hinsichtlich zweier Bestandteile dieser unionsrechtlichen Definition der mittelbaren Diskriminierung scheint das vorlegende Gericht ausweislich seiner sechsten, siebten und achten Frage auf gewisse Verständnisschwierigkeiten zu stoßen, die wenigstens zum Teil mit den Besonderheiten der bulgarischen Sprachfassung der Richtlinie 2000/43 zusammenhängen dürften: Es handelt sich zum einen um den Ausdruck „dem Anschein nach“ und zum anderen um die Formulierung „in besonderer Weise benachteiligen“.

91. Entsprechend dem allgemeinen Ziel der Richtlinie 2000/43, den Schutz vor Diskriminierung in bestmöglicher Weise sicherzustellen und dabei ein möglichst hohes Schutzniveau zu erreichen⁴⁷, darf weder der eine noch der andere dieser beiden Satzteile als Einschränkung des Diskriminierungsbegriffs verstanden werden.

45 — Letzteres gilt freilich nur für Mitgliedstaaten, in denen die eingetragene Lebenspartnerschaft der Ehe ähnelt und gleichgeschlechtlichen Paaren vorbehalten ist, die keinen Zugang zum Institut der Ehe haben.

46 — Im selben Sinne habe ich mich auch in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 97 und 98) geäußert.

47 — Vgl. nur den 28. Erwägungsgrund der Richtlinie 2000/43; danach ist das Ziel dieser Richtlinie, „... ein einheitliches, hohes Niveau des Schutzes vor Diskriminierungen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten ...“.

92. So kann der Ausdruck „dem Anschein nach“⁴⁸ in Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 nur dahin gehend ausgelegt werden, das es sich um *scheinbar* oder *prima facie* neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren handelt. Hingegen kann mit diesem Ausdruck schlechterdings nicht gemeint sein, dass die fraglichen Vorschriften, Kriterien oder Verfahren in besonders offensichtlicher Weise neutral sein müssen, wie es das vorlegende Gericht zu erwägen scheint. Letzteres hätte nämlich die höchst widersinnige Konsequenz, dass von der Feststellung einer mittelbaren Diskriminierung abzusehen wäre, wann immer die in Rede stehenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sich als „weniger neutral“ herausstellen sollten, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Dadurch entstünde womöglich eine Lücke im Diskriminierungsschutz, die unter keinen Umständen beabsichtigt sein kann.

93. Was die Formulierung „in besonderer Weise benachteiligen“ in Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 anbelangt, so darf sie ebenfalls nicht dahin gehend missverstanden werden, dass nur eine besonders schwere Benachteiligung der Angehörigen einer Rasse oder einer ethnischen Gruppe Anlass zur Feststellung einer mittelbaren Diskriminierung geben würde. Vielmehr ist mit dieser Formulierung gemeint, dass eine mittelbare Diskriminierung immer dann anzunehmen ist, wenn sich dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren auf bestimmte Personen – die Angehörigen einer bestimmten Rasse oder ethnischen Gruppe – *nachteiliger auswirken* als auf andere⁴⁹. Das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung hängt mit anderen Worten nicht davon ab, ob der von Personen einer bestimmten Rasse oder ethnischen Herkunft erlittene Nachteil besonders schwer wiegt. Die Schwere des Nachteils kann allenfalls im Rahmen der Erwägungen zur Rechtfertigung der in Rede stehenden Maßnahme eine Rolle spielen: je schwerer der Nachteil, desto höher die Anforderungen an die Rechtfertigung.

b) Die Übertragung der Definition auf den vorliegenden Fall

94. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts kommt die streitige Praxis ausschließlich in Stadtteilen zur Anwendung, die überwiegend von Roma bewohnt werden. Dies haben auch die Verfahrensbeteiligten übereinstimmend bestätigt. Damit liegt auf der Hand, dass die streitige Praxis in besonderer Weise die Angehörigen dieser ethnischen Gruppe betrifft.

95. Fest steht auch, dass sich eine solche Praxis in zweierlei Hinsicht als Belastung für die betroffenen Verbraucher auswirkt: Zum einen wird es diesen Verbrauchern praktisch unmöglich gemacht oder zumindest übermäßig erschwert, Sichtkontrollen an den für sie maßgeblichen Stromzählern vorzunehmen. Wollen sie sich selbst fortlaufend über ihren eigenen Stromverbrauch informieren, so bleibt ihnen nichts anderes übrig, als Kontrollstromzähler in ihren Haushalten anbringen zu lassen, wofür ihnen Mehrkosten entstehen⁵⁰. Zum anderen ist die streitige Praxis geeignet, eine stigmatisierende Wirkung zu erzeugen, da in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen kann, die betroffenen Verbraucher hätten ihre Stromzähler manipuliert, oder sie hätten sich widerrechtlich an das Elektrizitätsnetz angeschlossen.

48 — Bulgarisch: „vidimo“ (видимо).

49 — In meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2013:531, Rn. 41) habe ich sinngemäß ausgeführt, dass von einer mittelbaren Diskriminierung nur auszugehen ist, wenn sich eine Maßnahme in der *überwiegenden Mehrzahl der Fälle* zum Nachteil der Angehörigen einer bestimmten Gruppe auswirkt, wohingegen der Gerichtshof geurteilt hat, dass dies *in den meisten Fällen* so sein müsse (Urteil Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, Rn. 39). Im vorliegenden Fall bedarf dieser Unterschied keiner Vertiefung, da der Stadtteil Gizdova Mahala nach den Angaben des vorlegenden Gerichts unstrittig der größte Roma-Bezirk von Dupnitsa ist.

50 — Das Angebot von CHEZ, auf schriftliche Anfrage eines Verbrauchers binnen drei Tagen kostenlos ein Spezialfahrzeug mit Hebebühne bereitzustellen, kann kaum als angemessene Alternative angesehen werden, da es den Verbrauchern nicht ermöglicht, ihren Stromverbrauch selbst und vor allem fortlaufend zu verfolgen; vgl. dazu auch unten, Rn. 138 dieser Schlussanträge.

96. Der Umstand, dass unter den mit der streitigen Praxis einhergehenden Nachteilen überwiegend Roma zu leiden haben, deutet auf eine im Verhältnis zu anderen Landesteilen bestehende Ungleichbehandlung der Verbraucher im Stadtteil Gizdova Mahala hin, die mittelbar mit ihrer ethnischen Herkunft zusammenhängt.

97. Das Vorliegen dieser mittelbaren Ungleichbehandlung lässt sich nicht unter Hinweis auf die Gleichbehandlung aller Verbraucher *innerhalb* des Stadtteils Gizdova Mahala durch CHEZ verneinen.

98. Sicherlich trifft die streitige Praxis alle in diesem Stadtteil ansässigen Elektrizitätskunden in derselben Weise, gleichviel, ob sie der ethnischen Gruppe der Roma angehören oder nicht. Maßgeblich für die hier interessierende Diskriminierungsprüfung ist aber nicht der Vergleich zwischen Personen, die alle denselben Nachteil erleiden, sondern der Vergleich zwischen benachteiligten Personen einerseits und solchen, die nicht benachteiligt sind, andererseits.

99. Gerade eine Gegenüberstellung mit den Elektrizitätskunden *außerhalb* des besagten Stadtteils verdeutlicht, dass es durch die streitige Praxis bei der Versorgung mit elektrischem Strom zu einer Ungleichbehandlung zum Nachteil der Verbraucher in Gizdova Mahala⁵¹ kommt, die überwiegend Roma sind.

100. CHEZ wendet ein, die Situation der Verbraucher innerhalb und außerhalb des Stadtteils Gizdova Mahala sei nicht vergleichbar, so dass die streitige Praxis keine Ungleichbehandlung bewirken könne.

101. Dieser Einwand ist zurückzuweisen. Zwar mag es sein, dass in jenem Stadtteil zahlreiche Fälle unbefugter Einwirkungen auf die Stromzähler und illegaler Stromentnahmen zu verzeichnen waren, andernorts hingegen nicht. Doch ist das Interesse der Verbraucher, ihre jeweiligen Stromzähler einzusehen und frei von Stigmatisierung mit Elektrizität versorgt zu werden, innerhalb und außerhalb des besagten Stadtteils das gleiche. Jedenfalls in dieser Hinsicht befinden sich somit alle von CHEZ belieferten Kunden in einer vergleichbaren Lage. Dem Umstand, dass es in bestimmten Gegenden häufiger als anderswo zu illegalen Einwirkungen auf Stromzähler und Stromnetz kommt, ist gegebenenfalls auf der Ebene der Rechtfertigung der streitigen Praxis Rechnung zu tragen⁵². Der Vergleichbarkeit der Situationen der Verbraucher tut dieser Umstand hingegen keinen Abbruch.

c) Kann eine bloß mittelbare Ungleichbehandlung Grundlage für die Feststellung einer „Mitdiskriminierung“ sein?

102. Abschließend bleibt noch kurz zu erörtern, ob es der Feststellung einer mittelbaren Diskriminierung im vorliegenden Fall entgegensteht, dass Frau Nikolova als Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens selbst allem Anschein nach nicht der ethnischen Gruppe der Roma angehört, sondern lediglich als Inhaberin eines Lebensmittelgeschäfts im Stadtteil Gizdova Mahala von der streitigen Praxis miterfasst ist. Es geht also letztlich um die Frage, ob die Schlechterstellung der Roma im Stadtteil Gizdova Mahala, wenn sie nur mittelbar mit deren ethnischer Herkunft zusammenhängt, als Grundlage für die Feststellung einer „Mitdiskriminierung“ von Frau Nikolova ausreicht. Anders ausgedrückt ist zu klären, ob im Rahmen einer mittelbaren Diskriminierung die Annahme einer „Mitdiskriminierung“ rechtlich statthaft ist⁵³.

103. CHEZ behauptet, eine „Mitdiskriminierung“ könne nur im Rahmen der unmittelbaren Diskriminierung, nicht jedoch im Rahmen der mittelbaren Diskriminierung angenommen werden.

51 — Zu diesem Nachteil vgl. nochmals oben, Rn. 95 dieser Schlussanträge.

52 — Vgl. dazu unten, Rn. 111 bis 139 dieser Schlussanträge.

53 — Allgemeine Ausführungen zur „Mitdiskriminierung“ finden sich weiter oben in den Rn. 52 bis 61 dieser Schlussanträge.

104. Diese Auffassung teile ich nicht. Es mag sein, dass der Gerichtshof bislang nur Gelegenheit hatte, die Problematik der „Mitdiskriminierung“ im Hinblick auf einen Fall der unmittelbaren Diskriminierung zu erörtern⁵⁴. Dies bedeutet jedoch nicht, dass er für den Fall der mittelbaren Diskriminierung die Annahme einer „Mitdiskriminierung“ in irgendeiner Weise ausgeschlossen hätte.

105. Strukturelle Besonderheiten im Tatbestand der mittelbaren Diskriminierung gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43, die dagegen sprechen könnten, eine Person als „mitdiskriminiert“ anzusehen, wurden von keinem der Verfahrensbeteiligten vorgebracht und sind auch nicht ersichtlich.

106. Ich halte es im Übrigen für gerecht, den Topos der „Mitdiskriminierung“ im Zusammenhang mit der mittelbaren Diskriminierung in der gleichen Weise anzuerkennen wie im Zusammenhang mit der unmittelbaren Diskriminierung.

107. Ein Beispiel zu einem verwandten, in Art. 21 der Charta der Grundrechte ebenfalls genannten Diskriminierungsmerkmal mag dies verdeutlichen: Wenn in einem Unternehmen die Kinder männlicher Arbeitnehmer, nicht aber die Kinder weiblicher Arbeitnehmer, Anspruch auf eine bestimmte soziale Vergünstigung haben – etwa auf den Besuch des betriebseigenen Kindergartens –, so liegt eine *unmittelbare* Diskriminierung aufgrund des Geschlechts der Arbeitnehmer vor. Haben hingegen die Kinder von Vollzeitbeschäftigten, im Gegensatz zu den Kindern von Teilzeitbeschäftigten, Anspruch auf besagte Vergünstigung, so handelt es sich um eine *mittelbare* Diskriminierung aufgrund des Geschlechts der Arbeitnehmer, sofern die Teilzeitbeschäftigten – wie so häufig – überwiegend Frauen sind, die Vollzeitbeschäftigten hingegen überwiegend Männer. Im einen wie im anderen Fall sind die Kinder der benachteiligten Arbeitnehmergruppe „mitdiskriminiert“. Dass es sich im ersteren Fall um eine unmittelbare Diskriminierung, im zweiten Fall „lediglich“ um eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts der Arbeitnehmer handelt, kann mit Blick auf die Kinder keinen entscheidenden Unterschied machen.

108. Auch die Praxis einer Versicherung, in bestimmten Stadtvierteln generell höhere Versicherungsprämien zu verlangen, kann mittelbar diskriminierend im Sinne von Art. 21 der Charta der Grundrechte sein, wenn die Bevölkerung in jenen Stadtvierteln überwiegend einer bestimmten ethnischen Gruppe, einer bestimmten Einkommensklasse oder einer bestimmten religiösen Gemeinschaft angehört. Auch wenn einige Einwohner der betroffenen Stadtviertel selbst nicht jener ethnischen Gruppe, Einkommensklasse oder religiösen Gemeinschaft angehören sollten, werden sie mitdiskriminiert, denn auch auf sie werden die höheren Versicherungsprämien angewandt.

109. Den Eigenheiten der mittelbaren Diskriminierung – auch jenen der „mittelbaren Mitdiskriminierung“ – wird in diesen und anderen Fällen zu Genüge dadurch Rechnung getragen, dass die möglichen Ziele, die zur Rechtfertigung einer mittelbaren Ungleichbehandlung herangezogen werden dürfen, vielfältiger sind als jene, aus denen sich eine unmittelbare Ungleichbehandlung rechtfertigen kann⁵⁵.

4. Zwischenergebnis

110. Alles in allem liegt also bei einem Sachverhalt wie dem des Ausgangsverfahrens eine mittelbare Ungleichbehandlung aus Gründen der ethnischen Herkunft vor. Damit besteht der erste Anschein einer mittelbaren Diskriminierung gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. b in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2000/43.

54 – Urteil Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415).

55 – Vgl. dazu schon oben, Rn. 72 und 73 dieser Schlussanträge.

C – Die Gründe für eine etwaige Rechtfertigung der streitigen Praxis

111. Als Drittes bleibt zu guter Letzt zu prüfen, ob eine Praxis wie die im Ausgangsverfahren streitige einer sachlichen Rechtfertigung zugänglich ist.

112. Die Erörterung dieser Problematik setzt zwingend voraus, dass im vorliegenden Fall – im Einklang mit meinen obigen Ausführungen⁵⁶ – eine *mittelbare Ungleichbehandlung* aus Gründen der ethnischen Herkunft angenommen wird. Nur für diesen Fall hat sich übrigens auch das vorlegende Gericht im Rahmen seiner zehnten Frage diesem Thema zugewandt, wie nicht zuletzt seine Bezugnahme auf Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 zeigt.

113. Im Gegensatz zur unmittelbaren Diskriminierung wegen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, die aus offenkundigen Erwägungen⁵⁷ grundsätzlich keiner Rechtfertigung zugänglich ist⁵⁸, bestimmt Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 in Bezug auf die mittelbare Diskriminierung, dass die in Frage stehenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren dann zulässig sind, wenn sie durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt sind und die Mittel zur Erreichung dieses Zieles angemessen und erforderlich, also letztlich verhältnismäßig sind. Diese Formulierung entspricht den im Unionsrecht allgemein anerkannten Anforderungen an die Rechtfertigung einer mittelbaren Ungleichbehandlung⁵⁹.

1. Rechtmäßiges Ziel

114. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen sowie aus den schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen vor dem Gerichtshof ergibt sich, dass die streitige Praxis im Stadtteil Gizdova Mahala – wie auch in einigen anderen Gegenden Bulgariens – als Reaktion auf eine Vielzahl unbefugter Einwirkungen auf die Stromzähler und auf zahlreiche illegale Stromentnahmen ins Werk gesetzt wurde. In diesem Zusammenhang beruft sich CHEZ auf die Notwendigkeit, den Stromverbrauch ihrer Kunden ordnungsgemäß zu erfassen und die Sicherheit des Elektrizitätsnetzes zu gewährleisten. Außerdem gilt es laut CHEZ, das Leben und die Gesundheit der Verbraucher sowie deren Vermögensinteressen zu schützen.

115. Selbstverständlich obliegt es nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2000/43 demjenigen, der sich im Ausgangsrechtsstreit auf derartige Belange beruft, den Nachweis zu führen, dass mit der streitigen Praxis tatsächlich die genannten Ziele verfolgt wurden und sie sich nicht etwa auf Motive stützte, die etwas mit der ethnischen Herkunft der Mehrheitsbevölkerung des Stadtteils Gizdova Mahala zu tun haben. Jedenfalls für die Zeiträume, in denen nach innerstaatlichem Recht die Aufbewahrung von Geschäftsunterlagen üblich oder gar gesetzlich vorgeschrieben ist, wird man von CHEZ in diesem Zusammenhang einfordern können, ihre Entscheidungsabläufe, die zu der streitigen Praxis geführt haben, anhand interner Schriftstücke zu dokumentieren. Unabhängig davon wird man CHEZ außerdem abverlangen können, konkret darzulegen, ob gegenwärtig in dem betroffenen Stadtteil noch die konkrete Gefahr besteht, dass es in erheblichem Umfang zu unbefugten Einwirkungen auf die Stromzähler und zu illegalen Stromentnahmen kommen könnte.

56 – Vgl. oben, Rn. 69 bis 110 dieser Schlussanträge.

57 – Siehe etwa den 6. Erwägungsgrund der Richtlinie 2000/43, wonach die Europäische Union Theorien zurückweist, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen.

58 – Vgl. dazu bereits oben, Rn. 72 dieser Schlussanträge. Eine unterschiedliche Behandlung von Personen *aufgrund* ihrer Rasse oder ihrer ethnischen Herkunft ist nur möglich, soweit sich diese Personen nicht in einer vergleichbaren Situation befinden (vgl. Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2000/43) oder wesentliche und entscheidende berufliche Anforderungen bestehen (Art. 4 dieser Richtlinie).

59 – Vgl. dazu meine Schlussanträge in der Rechtssache Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 100) sowie ergänzend – bezogen auf die Rechtfertigung einer Altersdiskriminierung im Sinne der Richtlinie 2000/78 – meine Schlussanträge in der Rechtssache Andersen (C-499/08, EU:C:2010:248, Rn. 46 und 47).

116. Unterstellt man das Vorbringen von CHEZ zu den verfolgten Zielen als richtig, so dient die streitige Praxis im Kern dazu, künftig Betrug und Missbrauch zu verhindern sowie zur Sicherung der Qualität einer finanziell tragbaren Elektrizitätsversorgung im Interesse aller Verbraucher beizutragen.

117. Die Verhinderung und Bekämpfung von Betrug und Missbrauch sowie die Gewährleistung der Sicherheit und Qualität der Energieversorgung in den Mitgliedstaaten sind vom Unionsrecht anerkannte, legitime Ziele⁶⁰.

2. Verhältnismäßigkeitsprüfung

118. Zu prüfen bleibt jedoch, ob es zur Erreichung dieser Ziele verhältnismäßig war, die Stromzähler in dem betroffenen Stadtteil in einer Höhe von rund 6 m anzubringen. Dies würde nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 voraussetzen, dass die streitige Praxis zur Erreichung der verfolgten legitimen Ziele „angemessen und erforderlich“ ist.

119. Selbst wenn es womöglich zutreffen sollte, dass die Gründe für die Streitgegenständliche Maßnahme „allgemein bekannt“ sind⁶¹, entbindet dies CHEZ übrigens nicht davon, nachzuweisen, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht verletzt ist (Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2000/43). Denn der Grad der Bekanntheit der Beweggründe für eine bestimmte Vorgehensweise von Unternehmen sagt noch nichts über deren Rechtfertigung, insbesondere über deren Verhältnismäßigkeit, aus⁶².

120. Auch wird man dem Unternehmen abverlangen können, die streitige Praxis in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und neu zu bewerten, ob sie noch weiterhin den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit genügt.

a) „Angemessenheit“ (Eignung) der streitigen Praxis

121. „Angemessen“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 ist eine Maßnahme, wenn sie *geeignet* ist, das erstrebte legitime Ziel zu erreichen⁶³, was im vorliegenden Fall bedeutet, dass die Maßnahme Betrug und Missbrauch tatsächlich verhindern sowie zur Sicherung der Qualität der Elektrizitätsversorgung beitragen kann.

122. Zweifelsohne werden Manipulationen und unberechtigte Stromentnahmen erschwert, wenn Stromzähler und -verteilerkästen in einer für Verbraucher normalerweise nicht zugänglichen Höhe von rund 6 m angebracht sind. Überdies wirkt sich die Verhinderung illegaler Eingriffe Einzelner in das Elektrizitätsnetz tendenziell positiv auf die Gesamtheit der Elektrizitätsverbraucher aus, weil dadurch das Unfallrisiko verringert wird, Schäden an der Infrastruktur verhindert werden und einer etwa zu befürchtenden allgemeinen Erhöhung der Elektrizitätspreise zum Ausgleich für solche Schäden vorgebeugt werden kann.

60 — Zur Bekämpfung von Betrug und Missbrauch durch innerstaatliche Stellen vgl. Urteile Halifax u. a. (C-255/02, EU:C:2006:121, Rn. 68 und 69), Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, Rn. 35) und Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, Rn. 38); zur Gewährleistung der Sicherheit und Qualität der Energieversorgung in den Mitgliedstaaten vgl. Urteile Campus Oil u. a. (72/83, EU:C:1984:256, Rn. 34 und 35), Kommission/Belgien (C-503/99, EU:C:2002:328, Rn. 55) und Kommission/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, Rn. 84).

61 — Vgl. dazu die Vorlagefrage 5.3 Buchst. c im Fall Belov, abgedruckt in meinen Schlussanträgen in jener Rechtssache (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 21).

62 — Siehe meine Schlussanträge in der Rechtssache Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 104).

63 — Vgl. dazu meine Schlussanträge in der Rechtssache Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 105) sowie ergänzend – bezogen auf die Rechtfertigung einer Altersdiskriminierung im Sinne der Richtlinie 2000/78 – meine Schlussanträge in der Rechtssache Andersen (C-499/08, EU:C:2010:248, Rn. 53). Der Schlussteil von Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2000/78 entspricht dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43, weshalb meine Ausführungen in der Rechtssache Andersen auf den vorliegenden Fall übertragbar sind.

123. Nur am Rande ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die Eignung von Maßnahmen stets mit Blick auf die mit ihnen verfolgten Ziele zu beurteilen ist. Soll mit einer Maßnahme, wie hier, auf zahlreiche illegale Eingriffe in die Elektrizitätsversorgung in einem bestimmten Gebiet reagiert werden, so wird man die Eignung dieser Maßnahme schwerlich davon abhängig machen können, dass fortan überhaupt keine Fälle von Betrug und Missbrauch und überhaupt keine Beeinträchtigung der Qualität der Elektrizitätsversorgung mehr vorkommen. Vielmehr wird man eine solche Maßnahme bereits dann als geeignet zur Erreichung ihrer legitimen Ziele ansehen müssen, wenn sie zu einer spürbaren Verringerung der Zahl illegaler Eingriffe in die Elektrizitätsversorgung beiträgt⁶⁴.

124. Vorbehaltlich näherer Feststellungen des vorlegenden Gerichts erscheint somit eine Praxis wie die im Ausgangsverfahren streitige als grundsätzlich geeignet zur Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele.

b) Erforderlichkeit der streitigen Praxis

125. Unterstellt man, dass die streitige Praxis zur Verhinderung von Betrug und Missbrauch sowie zur Sicherung der Qualität der Elektrizitätsversorgung geeignet ist, stellt sich weiter die Frage, ob sie zu diesem Zweck auch *erforderlich* ist.

126. Erforderlich ist eine Maßnahme dann, wenn das erstrebte legitime Ziel nicht durch ein milderes, gleich geeignetes Mittel hätte erreicht werden können. Zu erörtern ist also, ob es nicht weniger einschneidende Mittel gegeben hätte, um in den betreffenden Stadtteilen die Manipulation der Stromzähler und illegale Stromentnahmen zu verhindern.

127. Wie ich bereits in der Rechtssache *Belov* näher ausgeführt habe⁶⁵, kann der bloße nachträgliche Rückgriff auf zivil- und strafrechtliche Maßnahmen gegen die vermeintlichen Urheber etwaiger Manipulationen an den Stromzählern oder illegaler Anschlüsse an das Elektrizitätsnetz grundsätzlich nicht als ein gleich geeignetes Mittel angesehen werden, um die im vorliegenden Fall verfolgten legitimen Ziele zu erreichen. Gleiches gilt für den Vorschlag, lediglich diejenigen Stromzähler erhöht anzubringen, an denen tatsächlich Manipulationen stattgefunden haben.

128. Anders als im Fall *Belov*⁶⁶ erscheint es jedoch im vorliegenden Fall nicht von vornherein als unrealistisch, die Stromzähler in normaler Höhe anzubringen und sie durch besondere technische Vorkehrungen gegen illegale Eingriffe zu sichern. Laut Vorlagebeschluss wird nämlich in den Medien über eine „neue Art von Stromzählern“ mit der Möglichkeit der Fernablesung berichtet, die überdies Manipulationsversuche an das Elektrizitätsunternehmen melden können.

129. Zweifelsohne würde es sich bei einer solchen Vorgehensweise um eine weniger einschneidende Maßnahme gegenüber den Elektrizitätscustomer in Stadtteilen wie *Gizdova Mahala* handeln. Insbesondere wäre auf diese Weise sichergestellt, dass es dort zu keiner Stigmatisierung der lokalen Bevölkerung kommt und alle Verbraucher ihre jeweiligen Stromzähler weiterhin regelmäßig einer Sichtkontrolle unterziehen könnten, so wie dies auch anderswo in Bulgarien üblich zu sein scheint.

64 — Siehe meine Schlussanträge in der Rechtssache *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 107 und 108).

65 — Siehe meine Schlussanträge in der Rechtssache *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 113 bis 115).

66 — Vgl. dazu meine Schlussanträge in der Rechtssache *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 110 bis 112).

130. Letztlich wird sich das vorlegende Gericht aber selbst ein Bild davon machen müssen, ob der Einsatz der besagten „neuen Art von Stromzählern“ mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand realisierbar ist oder ob damit erhebliche Mehrkosten verbunden wären, die möglicherweise auf die Gesamtheit der Elektrizitätsverbraucher umzulegen wären. Nur wenn es sich bei der Verwendung dieser „neuen Art von Zählern“ tatsächlich um eine technisch und finanziell realistische Maßnahme handelt⁶⁷, könnte sie als weniger einschneidende und dennoch gleich geeignete Alternative zur streitigen Praxis der Anbringung von Stromzählern in rund 6 m Höhe ins Feld geführt werden.

c) Keine übermäßige Beeinträchtigung der Betroffenen durch die streitige Praxis

131. Sollte sich die streitige Praxis als geeignet *und* erforderlich zur Erreichung der angestrebten legitimen Ziele erweisen, so bliebe freilich noch abschließend zu prüfen, ob sie nicht zu einer übermäßigen Beeinträchtigung der in Gizdova Mahala ansässigen Personen führt⁶⁸. Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgt nämlich, dass Maßnahmen, die ein unionsrechtlich garantiertes Recht beeinträchtigen – hier das Verbot der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft – für den Einzelnen keine Nachteile verursachen dürfen, die außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen⁶⁹. Anders ausgedrückt, muss das verfolgte legitime Ziel mit den Erfordernissen des Gleichbehandlungsgrundsatzes so weit wie möglich in Einklang gebracht und ein gerechter Ausgleich zwischen den verschiedenen widerstreitenden Interessen gefunden werden⁷⁰.

– Der stigmatisierende Charakter der streitigen Praxis

132. Zunächst ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die Anbringung der Stromzähler in rund 6 m Höhe eine vergleichsweise drastische Maßnahme ist, von der pauschal und kollektiv alle in Gizdova Mahala ansässigen Personen betroffen sind, auch wenn diese sich überhaupt keiner illegalen Eingriffe in die Elektrizitätsversorgung schuldig gemacht haben sollten. Damit kann der Eindruck entstehen, alle oder jedenfalls zahlreiche Bewohner von Gizdova Mahala seien in Bezug auf ihre Elektrizitätsversorgung in Betrügereien, Manipulationen oder sonstige Unregelmäßigkeiten verstrickt, was einem Generalverdacht gleichkommt und einer Stigmatisierung der Bevölkerung dieses Stadtteils Vorschub leistet⁷¹.

133. Letztlich führt eine Praxis wie die im Ausgangsverfahren streitige, wie schon angedeutet, zur Entstehung eines entwürdigenden Umfelds für die betroffenen Personen, unter dem überwiegend die Angehörigen einer bestimmten ethnischen Gruppe zu leiden haben⁷². Dies widerspricht den fundamentalen Werten, auf die sich die Europäische Union gründet (Art. 2 EUV), und läuft auch der Stoßrichtung der Antidiskriminierungsrichtlinien zuwider (vgl. hier insbesondere das Verbot von „Belästigungen“ gemäß Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie 2000/43).

67 – Davon scheint das vorlegende Gericht ausweislich der Formulierung des letzten Satzes seiner zehnten Vorlagefrage auszugehen: Dort ist unter Berufung auf Medienberichte von „anderen technisch und finanziell zugänglichen Mitteln“ die Rede.

68 – Siehe meine Schlussanträge in der Rechtssache *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 117). Im selben Sinne – bezogen auf die Richtlinie 2000/78 – Urteil *Ingeniørforeningen i Danmark* (C-499/08, EU:C:2010:600, Rn. 41 bis 48, insbesondere Rn. 47) sowie meine Schlussanträge in jener Rechtssache, auch *Rechtssache Andersen* genannt (C-499/08, EU:C:2010:248, Rn. 67).

69 – Urteile *Schräder HS Kraftfutter* (265/87, EU:C:1989:303, Rn. 21), *Tempelman und van Schaijk* (C-96/03 und C-97/03, EU:C:2005:145, Rn. 7) und *ERG u. a.* (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 86).

70 – Vgl. hierzu nochmals meine Schlussanträge in den Rechtssachen *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 117) und *Andersen* (C-499/08, EU:C:2010:248, Rn. 68).

71 – Vgl. dazu meine Schlussanträge in der Rechtssache *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 118).

72 – In diesem Punkt habe ich die Ausführungen in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 98) überdacht und bin zu einer neuen Erkenntnis gekommen.

134. Beim Ausgleich der widerstreitenden Interessen in einem Fall wie dem vorliegenden ist diesem Umstand besonderes Gewicht einzuräumen. Rein wirtschaftliche Erwägungen müssen dahinter zurücktreten, mit der Folge, dass zur Bekämpfung von Betrug und Missbrauch sowie zur Gewährleistung der Sicherheit und Qualität der Energieversorgung womöglich auf weniger kostengünstige Maßnahmen als die Anbringung von Stromzählern in einer unzugänglichen Höhe von rund 6 m zurückzugreifen ist.

– Die unionsrechtlichen Erfordernisse in Bezug auf den Schutz der Endkunden

135. Darüber hinaus – und unabhängig von einer etwaigen Stigmatisierung der lokalen Bevölkerung – ist in Erinnerung zu rufen, dass der Unionsgesetzgeber in den Richtlinien 2006/32 und 2009/72 ausdrücklich das Interesse der mit Elektrizität belieferten Endkunden hervorhebt, regelmäßig über ihren individuellen Energieverbrauch informiert zu werden. Insbesondere sollen die Verbraucher aktiv ermutigt werden, ihre Zählerstände regelmäßig zu überprüfen⁷³. Dieser unionsrechtlichen Zielvorgabe widerspricht es, Verbraucher zwar mit Stromzählern auszustatten, diese aber in einer für Sichtkontrollen nicht zugänglichen Höhe von rund 6 m anzubringen⁷⁴.

136. Sicherlich schreibt das Unionsrecht den Mitgliedstaaten nicht zwingend vor, jedem Verbraucher einen kostenlosen Stromzähler zur Verfügung zu stellen⁷⁵. Gerade in einem Versorgungsgebiet, in dem in der Vergangenheit häufig Betrügereien und Manipulationen im Zusammenhang mit der Elektrizitätsversorgung festgestellt wurden, besteht aber ein besonderes Interesse der Verbraucher daran, ihren individuellen Elektrizitätsverbrauch regelmäßig überprüfen und verfolgen zu können⁷⁶.

137. Vor diesem Hintergrund wird das vorliegende Gericht zu prüfen haben, ob das Angebot von CHEZ, Verbrauchern auf ihren Wunsch einen kostenpflichtigen Kontrollstromzähler in ihren jeweiligen Haushalten zur Verfügung zu stellen, einen angemessenen Ausgleich für die fehlende Zugänglichkeit ihrer in rund 6 m Höhe angebrachten regulären Stromzähler darstellen kann. Dabei wird insbesondere zu bedenken sein, dass die Kostenpflichtigkeit eines solchen Kontrollstromzählers manchen Verbraucher vor dem Einbau desselben zurückschrecken lassen könnte⁷⁷.

138. Zugegebenermaßen bietet CHEZ außerdem an, den Verbrauchern in den betroffenen Gebieten auf individuelle Anfrage eine Sichtkontrolle mittels einer kostenlosen Hebebühne zu ermöglichen. Jedoch erscheint es mehr als zweifelhaft, ob durch dieses vergleichsweise aufwendige und umständliche Verfahren dem erwähnten unionsrechtlichen Ziel entsprochen werden kann, die Verbraucher zu einer *regelmäßigen* Überprüfung ihrer Zählerstände zu ermutigen⁷⁸. Denn der Einsatz eines Spezialfahrzeugs mit Hebebühne, das vor jeder Benutzung eigens schriftlich angefordert werden muss, dürfte realistischlicherweise kaum öfter als ein- oder zweimal pro Jahr und Verbraucher in Betracht kommen⁷⁹.

73 – 29. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/32, letzter Satz.

74 – So schon meine Schlussanträge in der Rechtssache Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 119).

75 – Vgl. insbesondere Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2006/32.

76 – So schon meine Schlussanträge in der Rechtssache Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 122).

77 – So schon meine Schlussanträge in der Rechtssache Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 121).

78 – Art. 3 Abs. 7 in Verbindung mit Anhang I Abs. 1 Buchst. i der Richtlinie 2009/72 sowie 29. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/32, letzter Satz.

79 – So schon meine Schlussanträge in der Rechtssache Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 120).

3. Zwischenergebnis

139. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass eine Praxis wie die im Ausgangsverfahren streitige gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 gerechtfertigt werden kann, sofern sie dazu dient, Betrug und Missbrauch zu verhindern sowie zu einer Sicherung der Qualität der Elektrizitätsversorgung im Interesse aller Verbraucher beizutragen, vorausgesetzt dass

- a) mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand keine anderen, gleich geeigneten Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele ergriffen werden können, welche sich weniger nachteilig auf die Bevölkerung in dem betroffenen Gebiet auswirken würden, und
- b) die getroffene Maßnahme zu keiner übermäßigen Beeinträchtigung der Bewohner des betroffenen Gebiets führt, wobei
 - die drohende Stigmatisierung einer ethnischen Gruppe deutlich schwerer wiegt als rein wirtschaftliche Überlegungen und
 - das Interesse der Elektrizitätscenkunden, ihren individuellen Energieverbrauch durch eine regelmäßige Sichtkontrolle ihrer Stromzähler zu verfolgen, gebührend zu berücksichtigen ist.

D – Die Konsequenzen für den Ausgangsrechtsstreit

140. Kommt man im Rahmen der Diskriminierungsprüfung zu dem von mir vorstehend entwickelten Ergebnis, so schließt sich umgehend die Folgefrage an, welche Konsequenzen im Ausgangsrechtsstreit aus der Feststellung einer Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft im Sinne der Richtlinie 2000/43 zu ziehen sind. Diese Problematik, die schon in der Rechtssache *Belov* umstritten war, wurde auch im vorliegenden Fall streckenweise diskutiert, nicht zuletzt von *CHEZ*.

141. Dazu genügt ein Hinweis auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs: Soweit möglich, sind im Ausgangsverfahren die nationalen Vorschriften richtlinienkonform auszulegen und anzuwenden. Die nationalen Gerichte müssen also das innerstaatliche Recht so weit wie möglich anhand des Wortlauts und des Zwecks der Richtlinie auslegen, um das mit der Richtlinie angestrebte Ergebnis zu erreichen⁸⁰. Sie müssen unter Berücksichtigung des gesamten nationalen Rechts und unter Anwendung ihrer Auslegungsmethoden alles tun, was in ihrer Zuständigkeit liegt, um die volle Wirksamkeit der fraglichen Richtlinie zu gewährleisten und zu einem Ergebnis zu gelangen, das mit dem von der Richtlinie verfolgten Ziel übereinstimmt⁸¹.

142. Auf der Grundlage der dem Gerichtshof vorliegenden Informationen deutet nichts darauf hin, dass es im Ausgangsverfahren ausgeschlossen wäre, die einschlägigen Vorschriften des bulgarischen Rechts, namentlich die des ZZD, im Einklang mit der Richtlinie 2000/43 auszulegen und anzuwenden. Damit werden sich hier – soweit ersichtlich – keine diffizilen Fragen der horizontalen Direktwirkung von Grundrechten stellen.

143. Abgesehen davon ist anzumerken, dass zwar eine Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen für einen Einzelnen begründen kann, so dass ihm gegenüber eine Berufung auf die Richtlinie als solche nicht möglich ist⁸².

80 – Ständige Rechtsprechung; vgl. statt vieler Urteil *Marleasing* (C-106/89, EU:C:1990:395, Rn. 8), Pfeiffer u. a. (C-397/01 bis C-403/01, EU:C:2004:584, Rn. 113), *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, Rn. 24) und *Asociația Accept* (C-81/12, EU:C:2013:275, Rn. 71).

81 – Vgl. dazu die Urteile Pfeiffer u. a. (C-397/01 bis C-403/01, EU:C:2004:584, Rn. 115 bis 119) und *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, Rn. 27); ähnlich bereits das Urteil von *Colson und Kamann* (14/83, EU:C:1984:153, Rn. 28: „unter voller Ausschöpfung des Beurteilungsspielraums, den ihm das nationale Recht einräumt“).

82 – Urteil *Faccini Dori* (C-91/92, EU:C:1994:292, Rn. 20), Pfeiffer u. a. (C-397/01 bis C-403/01, EU:C:2004:584, Rn. 108) und *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, Rn. 37); im selben Sinne Urteil *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2014:2, Rn. 39).

144. Das Verbot der Diskriminierung wegen der Rasse und der ethnischen Herkunft ist aber ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, der in Art. 21 der Charta der Grundrechte primärrechtlich verankert ist und in der Richtlinie 2000/43 lediglich konkretisiert wird⁸³ – genauso wie etwa das Verbot der Diskriminierung wegen des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in der Richtlinie 2000/78⁸⁴ und anders als beispielsweise der Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub⁸⁵ oder das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen⁸⁶.

145. In Rechtsverhältnissen wie dem vorliegenden, in denen sich auf der einen Seite Verbraucher oder kleine Gewerbetreibende und auf der anderen Seite Dienstleister der Daseinsvorsorge gegenüberstehen, kommt dem Grundsatz der Gleichbehandlung besondere Bedeutung zu. Ähnlich einem Arbeitsverhältnis sind solche Rechtsverhältnisse nämlich durch ein strukturelles Ungleichgewicht der Beteiligten gekennzeichnet.

146. Zumindest in einer derartigen Situation erscheint es gerechtfertigt, die dem grundrechtlich verankerten Diskriminierungsverbot entgegenstehenden nationalen Rechtsvorschriften auch zwischen Privaten unangewendet zu lassen. Dies gilt umso mehr, als in einem Fall wie dem vorliegenden der Private nicht unmittelbar zum Grundrechtsadressaten wird, sondern das Grundrecht lediglich als Kontrollmaßstab für die Rechtmäßigkeit des innerstaatlichen Rechts angewandt wird⁸⁷.

VI – Ergebnis

147. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, das Vorabentscheidungsersuchen des Administrativen sad Sofia-grad wie folgt zu beantworten:

- 1) In einem Gebiet, das überwiegend von Menschen einer bestimmten ethnischen Gruppe bewohnt wird, können sich auch andere dort ansässige Personen, die selbst nicht dieser ethnischen Gruppe angehören, auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft berufen, wenn sie von einer Maßnahme aufgrund ihres pauschalen und kollektiven Charakters mitdiskriminiert werden.
- 2) Werden Verbrauchern im Normalfall kostenlose Stromzähler zur Verfügung gestellt, die in einer für Sichtkontrollen zugänglichen Art und Weise in oder an Gebäuden angebracht sind, wohingegen solche Stromzähler in Gebieten, in denen überwiegend Angehörige der Bevölkerungsgruppe der Roma leben, an Strommasten in einer nicht zugänglichen Höhe von rund 6 m befestigt sind, so besteht der erste Anschein einer mittelbaren Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. b in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2000/43.
- 3) Eine solche Maßnahme kann gerechtfertigt sein, sofern sie dazu dient, Betrug und Missbrauch zu verhindern sowie zu einer Sicherung der Qualität der Elektrizitätsversorgung im Interesse aller Verbraucher beizutragen, vorausgesetzt dass

83 — Urteil Runevič-Vardyn und Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, Rn. 43); vgl. auch meine Schlussanträge in der Rechtssache Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 63 und 80).

84 — Die zur Richtlinie 2000/78 ergangene Rechtsprechung ist somit ohne Weiteres auf die Richtlinie 2000/43 übertragbar; vgl. Urteile Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, Rn. 74 und 75), Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, Rn. 51 und 53) und Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, insbesondere Rn. 59).

85 — Urteil Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, insbesondere Rn. 42). In jener Rechtssache drehte es sich nicht um eine Ausprägung des allgemeinen Grundsatzes der Gleichbehandlung im Sinne von Art. 21 der Charta der Grundrechte, sondern vielmehr um ein Recht, das in Art. 31 Abs. 2 im Titel „Solidarität“ der Charta der Grundrechte seinen Niederschlag findet.

86 — Urteil Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, Rn. 45 bis 49).

87 — So schon meine Schlussanträge in der Rechtssache Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, Rn. 81 und 82).

- a) mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand keine anderen, gleich geeigneten Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele ergriffen werden können, welche sich weniger nachteilig auf die Bevölkerung in dem betroffenen Gebiet auswirken würden, und
- b) die getroffene Maßnahme zu keiner übermäßigen Beeinträchtigung der Bewohner des betroffenen Gebiets führt, wobei
 - die drohende Stigmatisierung einer ethnischen Gruppe deutlich schwerer wiegt als rein wirtschaftliche Überlegungen und
 - das Interesse der Elektrizitätseinkäufer, ihren individuellen Energieverbrauch durch eine regelmäßige Sichtkontrolle ihrer Stromzähler zu verfolgen, gebührend zu berücksichtigen ist.