



Agentur der Europäischen Union
für Grundrechte
JAHRESBERICHT



2009



**Agentur der Europäischen Union
für Grundrechte**

JAHRESBERICHT

2009

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

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

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010

ISBN 978-92-9192-341-0
doi:10.2811/8014

© Europäische Union, 2010
Nachdruck — ausgenommen zu kommerziellen Zwecken — mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

Vorwort

Dieser Jahresbericht 2009 ist der zweite, für dessen Ausarbeitung die Rechtsgrundlage und das Mandat der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), deren Gründungsverordnung im März 2007 in Kraft trat, maßgeblich waren.

Der letzte Jahresbericht der FRA behandelte ebenso wie die Jahresberichte der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) zuvor ausschließlich Entwicklungen in den Bereichen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehender Intoleranz. Dagegen umfasst der diesjährige Bericht erstmals eine wesentlich breitere Palette von Themengebieten und deckt weitere Themen im Zusammenhang mit Grundrechten ab, die nunmehr in den erweiterten Mandatsbereich der FRA fallen.

Aufgrund der gewonnenen Erfahrung der Agentur in den Bereichen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Islamophobie und damit einhergehender Diskriminierung stellen diese Themen weiterhin das größte Themengebiet innerhalb des Berichts dar. Im Zuge der Aufstockung des Personals und mit zunehmender Erfahrung auf den verschiedenen Gebieten der Grundrechte werden die künftigen Jahresberichte schrittweise einen verbesserten Überblick über die verschiedenen Mandatsbereiche vermitteln.

Erstmals beinhaltet der vorliegende Jahresbericht eine Zusammenfassung der Tätigkeiten der FRA im Bereich der Grundrechte, wie z. B. Forschungsprojekte, Ereignisberichte und Gutachten, die im Jahr 2008 durchgeführt bzw. erstellt wurden. Die von der FRA in Auftrag gegebenen ursprünglichen Forschungsprojekte sollen zur Beleuchtung und Analyse wichtiger aktueller Problembereiche auf dem Gebiet der Grundrechte in der EU beitragen und dabei für Anspruchsgruppen und politische Entscheidungsträger von Nutzen sein. Die im Jahr 2008 durchgeführten Arbeiten der Agentur in den Bereichen Homophobie, Diskriminierung im Allgemeinen, Datenschutz und Kinderrechte haben auf verschiedene Weise zur Gestaltung der Politik und zur Gesetzgebung in der EU beigetragen. So haben z. B. die ausführlichen Berichte über Homophobie in den EU-Mitgliedstaaten wertvolles Material geliefert, das bei der Ausarbeitung des Vorschlags der Kommission für umfassendere EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Diskriminierung herangezogen wurde, während mit den Aktivitäten im Bereich des Kinderhandels die Arbeiten der Kommission zu einem Paket politischer Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern ergänzt werden sollten. Darüber hinaus kann mit Hilfe der im Rahmen der Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung in der Europäischen Union (EU-MIDIS) gewonnenen Daten die Konzeption gezielter Nichtdiskriminierungsmaßnahmen mit Blick auf die kriminelle Viktimisierung gefördert werden.

Die FRA ist bestrebt sicherzustellen, dass ihre Forschungsberichte und der Jahresbericht über die Entwicklungen und die Themen des Jahres 2008 für all jene relevant sind, für die Grundrechtsfragen in der EU von Bedeutung sind oder

die sich aktiv mit dieser Thematik befassen. Wir hoffen, dass dieser und auch andere Berichte der FRA die öffentliche Debatte anstoßen und ihren Teil zu einem Wandel der Einstellungen beitragen, und dass auf diese Weise die Agentur dafür Sorge tragen kann, dass die Grundrechte für alle in der EU lebenden Bürger Wirklichkeit werden.

Wir danken dem Verwaltungsrat für die sorgfältige Begleitung bei der Ausarbeitung des Jahresberichts und dem Wissenschaftlichen Ausschuss der FRA für die geleistete Unterstützung bei der Erarbeitung der ersten Fassungen dieses Berichts.

Wir danken bei dieser Gelegenheit auch den Mitarbeitern der FRA für ihr Engagement und ihren unermüdlichen Einsatz bei der Erstellung des Berichts und der Durchführung all der anderen Projekte in diesem überaus arbeitsreichen Jahr.

Anastasia Crickley
Vorsitzende des
Verwaltungsrats

Morten Kjærum
Direktor der FRA

Inhalt

VORWORT	1
INHALT	3
LISTE DER ABKÜRZUNGEN	7
ZUSAMMENFASSUNG	10
EINLEITUNG	20
TEIL I: WICHTIGE ENTWICKLUNGEN IM JAHR 2008	21
1 Rassismus und Diskriminierung in der EU	21
1.1 Gleichstellungsstellen und Beschwerdeverfahren gemäß der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse	21
1.1.1 Funktionen und Aufgaben der Gleichstellungsstellen	22
1.1.2 Beschwerdedaten der Gleichstellungsstellen	24
1.2 Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten	27
1.2.1 Tendenzen bei rassistisch motivierten Straftaten	27
1.3 Rassismus und Diskriminierung in den Bereichen des sozialen Lebens	37
1.3.1 Rassismus und Diskriminierung im Beschäftigungsbereich	37
1.3.2 Rassismus und Diskriminierung im Wohnungswesen	46
1.3.3 Rassismus und Diskriminierung im Bildungsbereich	52
1.3.4 Rassismus und Diskriminierung im Gesundheitswesen	60
2 Entwicklungen im Bereich der Grundrechte in der EU	67
2.1 Entwicklungen auf nationaler Ebene	67
2.1.1 Einleitung	67
2.1.2 Diskriminierung	67
2.1.3 Entschädigung von Opfern	69
2.1.4 Die Rechte des Kindes, einschließlich des Kinderschutzes	70
2.1.5 Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten	72
2.1.6 Visa und Grenzkontrolle	76
2.1.7 Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionieren der EU	77
2.1.8 Informationsgesellschaft und insbesondere Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten	77
2.1.9 Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung	80
2.2 Entwicklungen auf EU-Ebene	80
2.2.1 Einleitung	80
2.2.2 Diskriminierung	81
2.2.3 Entschädigung von Opfern	83
2.2.4 Die Rechte des Kindes, einschließlich Kinderschutz	84
2.2.5 Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten	86

2.2.6	Freizügigkeit	88
2.2.7	Visa und Grenzkontrolle	88
2.2.8	Informationsgesellschaft und insbesondere Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten	89
2.2.9	Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung	91
TEIL II: IM RAHMEN DER TÄTIGKEIT DER AGENTUR IM JAHR 2008 BEHANDELTE GRUNDRECHTSFRAGEN		93
3 Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in den EU-Mitgliedstaaten		94
3.1	Teil I – Rechtliche Analyse	95
3.2	Teil II – Die soziale Lage	97
3.2.1	Allgemeine Schlussfolgerungen des Berichts	98
4 Ethnische Diskriminierung und Viktimisierung		101
4.1	EU-MIDIS: Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung in der Europäischen Union	101
4.1.1	EU-MIDIS: Hintergrundinformation	101
4.1.2	Einige Beispiele	103
4.1.3	Die Ergebnisse der Erhebung im Kontext	107
4.2	Rassismus und soziale Marginalisierung	107
4.2.1	Hintergrund zur Forschungsstudie	107
4.2.2	Befragung von Jugendlichen	108
4.2.3	Ergebnisse der Forschungsarbeit	109
4.3	Lösungsansätze für Diskriminierung durch ethnisches Profiling: ein EU-Handbuch für bewährte Praktiken	110
4.3.1	Hintergrund und Ziele der Forschungsarbeit	110
4.3.2	Durchführung der Forschungsarbeit	111
4.3.3	Behandelte Themen	111
4.3.4	Bewährte Praktiken	112
5 Rechte des Kindes		113
5.1	Indikatoren für die Rechte des Kindes	113
5.1.1	Hintergrund	113
5.1.2	Entwicklung von Indikatoren für die Rechte des Kindes: ein „Lernprozess“	113
5.1.3	Beispiele für die Arbeiten in zwei zentralen Ausgangsbereichen	114
5.2	Kinderhandel	119
5.2.1	Hintergrund zur Forschungsstudie	119
5.2.2	Ausgewählte Ergebnisse der Studie	120
6 Medienpilotprojekt		123
6.1	Hintergrund zum Projekt	123
6.2	Projektziele und -methodik	123

6.3 Projektergebnisse	124
7 Ereignisberichte und Gutachten	125
7.1 Gewalttätige Angriffe gegen Roma im Stadtbezirk Ponticelli in Neapel, Italien: Ereignisbericht, August 2008	125
7.2 PNR-Gutachten	127
8. SCHLUSSFOLGERUNGEN	129

Liste der Abkürzungen

ADB	AntiDiskriminierungsBüro Köln (Deutschland)
BME	<i>black and minority ethnic</i> (Schwarze und Angehörige ethnischer Minderheiten, Vereinigtes Königreich)
CERD	<i>UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination</i> (UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung)
CoE	<i>Council of Europe</i> (Europarat)
CRC	<i>Convention on the Rights of the Child</i> (Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes) / <i>Committee on the Rights of the Child</i> (Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes)
Daphne	Programm zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Teil des vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedeten Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“)
DSK	Österreichische Datenschutzkommission
ECPAT	<i>End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes</i> (internationales Hilfsnetzwerk „Schluss mit Kinderprostitution, Kinderpornografie und Handel mit Kindern zu sexuellen Zwecken“)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EUMC	Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
EU-MIDIS	<i>European Union Minorities and Discrimination Survey</i> (Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung in der Europäischen Union) (FRA)
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
FRALEX	Rechtsexperten der Agentur für Grundrechte

Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GARA	<i>The Glasgow Anti Racist Alliance</i> (Allianz zur Bekämpfung des Rassismus), Schottland
GBK	Gleichbehandlungskommission / <i>Commissie gelijke behandeling</i> (Niederlande) Gleichbehandlungskommission (Österreich)
GROS	<i>General Register Office for Scotland</i> (Allgemeines Standesamt für Schottland)
HALDE	<i>Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité</i> (Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung), Frankreich
HCI	<i>Haut conseil à l'intégration</i> (Hoher Rat für Integration), Frankreich
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IOM	Internationale Organisation für Migration
LGBT	Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender
MAF	<i>Multi-Annual Framework</i> (Mehrjahresrahmen) (FRA)
MRAX	<i>Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie</i> (Bewegung gegen Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit, belgische NRO)
NCCRI	<i>National Consultative Committee on Racism and Interculturalism</i> (Nationaler Beratungsausschuss für Rassismus und interkulturelle Angelegenheiten), Irland
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OPSC	<i>Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography</i> (Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PNR	<i>Passenger Name Record</i> (Fluggastdatensatz)

RAXEN	Europäisches Informationsnetz über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (FRA)
SCEP	<i>Separated Children in Europe Programme</i> (Programm für von ihren Eltern getrennte Kinder in Europa)
UNAR	<i>Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali</i> (Nationales Büro gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse), Italien
UNHCR	<i>UN High Commissioner for Refugees</i> (Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge)
Unicef	<i>United Nations Children's Fund</i> (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
UNODC	<i>UN Office on Drugs and Crime</i> (Büro für Drogen- und Verbrechenbekämpfung der Vereinten Nationen)
UN OHCHR	<i>UN Office of the High Commissioner for Human Rights</i> (Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte)
VDAB	<i>Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding</i> (Flämische öffentliche Arbeitsverwaltung und Berufsbildungsbehörde)
ZARA	Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit (Österreich)

Zusammenfassung

Gleichstellungsstellen und Beschwerdeverfahren

Der erste Abschnitt des Jahresberichts bietet einen Überblick über den Stand der Durchführung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse ⁽¹⁾. Darin werden schwerpunktmäßig die Aufgaben der Gleichstellungsstellen, insbesondere die Beschwerdeverfahren, behandelt. Zudem wird festgestellt, dass die meisten Mitgliedstaaten die Richtlinie noch immer nicht zur vollen Zufriedenheit der Kommission umgesetzt haben.

Aufgaben und Funktionen der Gleichstellungsstellen der einzelnen Mitgliedstaaten variieren erheblich. Große Unterschiede gibt es auch bei der Zahl der erfassten förmlichen Beschwerden: Während in drei Mitgliedstaaten im Jahr 2007 weniger als zehn Beschwerden registriert wurden, erfassten drei andere Mitgliedstaaten mehr als 1500 Beschwerden. Zum Berichtszeitpunkt lagen aus vier Mitgliedstaaten keine Informationen über das Vorhandensein einer Gleichstellungsstelle vor.

Bei der im Dezember 2008 abgeschlossenen Erhebung der FRA zu Minderheiten und Diskriminierung in der Europäischen Union (EU-MIDIS) wurde festgestellt, dass in der Mehrheit der Mitgliedstaaten nur wenigen Menschen das Vorhandensein einer Gleichstellungsstelle oder einer vergleichbaren Einrichtung bekannt ist und dass in allen 27 Mitgliedstaaten Migrantengruppen äußerst dürftige Kenntnisse über Antidiskriminierungsvorschriften haben. Dies könnte teilweise die allgemein geringe Zahl der eingereichten förmlichen Beschwerden erklären.

Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten

Im nächsten Abschnitt werden Ausmaß und Art rassistisch motivierter Gewalt- und Straftaten in der EU sowie neue Tendenzen und Maßnahmen zur Lösung der Problematik auf der Grundlage der jüngsten verfügbaren Vergleichsdaten dargestellt. Zudem wird das Problem beleuchtet, dass in vielen Mitgliedstaaten weiterhin keine angemessenen offiziellen Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten vorliegen. Dies deutet darauf hin, dass es an politischer Entschlossenheit mangelt und nur unzureichende Mittel bereitgestellt werden, um der Problematik zu begegnen.

Im Zeitraum 2000 bis 2007 verzeichneten elf der zwölf Mitgliedstaaten, die ausreichende Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten erheben, insgesamt eine steigende Tendenz bei den erfassten rassistisch motivierten Straftaten. Betrachtet man jedoch lediglich den jüngsten Zeitraum 2006 bis 2007,

⁽¹⁾ Richtlinie 2000/43/EG.

verzeichneten nur fünf der zwölf Mitgliedstaaten, die ausreichende Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten erheben, insgesamt eine steigende Tendenz bei den erfassten rassistisch motivierten Straftaten, während in sieben dieser zwölf Mitgliedstaaten eine rückläufige Tendenz zu beobachten war.

Im Jahr 2007 waren in der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten – nämlich in 14 von 27 – entweder keinerlei offizielle Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten öffentlich verfügbar oder es wurde lediglich in begrenztem Maße über einige wenige Gerichtsverfahren berichtet. Der Mechanismus zur Erhebung von Daten über rassistisch motivierte Straftaten kann in neun Mitgliedstaaten als „gut“ und in drei Mitgliedstaaten als „umfassend“ eingestuft werden.

Rassismus und Diskriminierung in den Bereichen des sozialen Lebens

Beschäftigung

Angesichts der unzureichenden Aussagekraft von Daten, die auf der Grundlage offizieller Beschwerden über Diskriminierung erhoben werden, ist es erforderlich, offizielle Statistiken und Erhebungen heranzuziehen, um einen aufschlussreichen Einblick in die Problematik der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu gewinnen. Bereits in früheren Berichten der FRA und des EUMC wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Verfahren der einzelnen Mitgliedstaaten für die Erhebung und Verwendung statistischer Daten über die ethnische oder nationale Herkunft weiterhin sehr unterschiedlich sind: In einigen Mitgliedstaaten werden sie offiziell gefördert, in anderen besteht dagegen ein gesetzliches Verbot. Wie bereits in den Vorjahren wurde auch im Jahr 2008 bei Erhebungen festgestellt, dass Migranten und Angehörige von Minderheiten schlechtere Beschäftigungschancen haben, die sich nicht durch Faktoren wie unterschiedliche Bildungsabschlüsse erklären lassen.

In vier Mitgliedstaaten wurden unmittelbar diskriminierende Stellenanzeigen verzeichnet, in denen z. B. mitgeteilt wurde, dass nur Bewerbungen von Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaates erwünscht seien. Die Unrechtmäßigkeit derartiger Anzeigen wurde im Jahr 2008 in einem wichtigen Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (Rechtssache Feryn), der ersten richtungweisenden Entscheidung des Gerichtshofes bezüglich der Auslegung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, bekräftigt.

Wohnungswesen

Wie im Beschäftigungsbereich sind Belege für Diskriminierung von Migranten, Roma, Flüchtlingen und Asylbewerbern beim Zugang zum Wohnungsmarkt wesentlich überzeugender, wenn sie sich nicht nur auf statistische Daten

stützen, sondern durch spezifische Forschungsprojekte, Haushaltserhebungen oder Untersuchungen amtlicher Stellen untermauert werden. So haben z. B. von Wissenschaftlern in drei Mitgliedstaaten durchgeführte Diskriminierungstests ergeben, dass Menschen mit Migrationshintergrund oder mit „ausländisch klingenden“ Namen beim Zugang zu Wohnraum diskriminiert werden.

Im August 2008 wurde in einer Studie des UNHCR über die Situation von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Mitteleuropa festgestellt, dass Vermieter von Flüchtlingen höhere Mieten und Kauttionen verlangten als von einheimischen Mietern sowie dass Flüchtlinge häufig ihre Kaution nach Auszug nicht zurückerhielten und zudem vom Zugang zu öffentlichen Sozialwohnungen ausgeschlossen werden konnten. Darüber hinaus wurden weitere Probleme genannt, wie z. B. die Weigerung privater Vermieter, einen rechtsgültigen Vertrag aufzusetzen, um die Mieteinnahmen nicht versteuern zu müssen.

Mit Blick auf die Gemeinschaft der Roma wurden im Berichtszeitraum in 16 Mitgliedstaaten Fälle von unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung sowie von Zwangsräumungen gemeldet.

Bildungswesen

Obwohl in den meisten Mitgliedstaaten der freie Zugang zu Bildung gesetzlich garantiert ist, haben gefährdete Gruppen in der Praxis Schwierigkeiten, Zugang zu einer hochwertigen Bildung zu erhalten. Die praktischen Einschränkungen des Zugangs zu Bildung betreffen vor allem die Kinder von Roma, Sinti und Traveller sowie von Asylbewerbern und Migranten ohne Papiere.

Lediglich vier Mitgliedstaaten verfügen über ein System für die Beobachtung rassistisch motivierter Vorfälle im Bildungswesen. Im Jahr 2008 wurden der FRA aus zehn verschiedenen Mitgliedstaaten folgende Formen rassistisch motivierter Vorfälle und diskriminierender Praktiken gemeldet: problematische Inhalte in Lehrbüchern und Schulzeitungen, Profilerstellung auf der Grundlage ethnischer Merkmale während einer Klassenfahrt, Segregation von Roma-Schülern, ungerechtfertigte Überweisung von Roma-Schülern an Sonderschulen, gegen Mitschüler aus Minderheitengruppen gerichtete Gewalt und Hassreden, Hassreden von Lehrkräften gegen Schüler aus Minderheitengruppen, sprachliche Diskriminierung beim Zugang zu Bildung und islamfeindlich motivierte Diskriminierung.

Die verfügbaren Daten belegen, dass in vielen EU-Mitgliedstaaten der Anteil von Migranten und Angehörigen von Minderheiten in Sonderschulen überdurchschnittlich hoch ist und dadurch ihre Chancen auf schulischen und beruflichen Erfolg geschmälert werden.

Gesundheitswesen

Wie die FRA bereits in ihrem letzten Jahresbericht festgestellt hat, betreffen die Probleme beim Zugang zu Gesundheitsdiensten insbesondere illegal aufhältige Migranten, abgelehnte Asylbewerber und Roma. Diese Gruppen werden zudem durch kulturelle Hindernisse wie Sprache, Religion oder andere Gegebenheiten davon abgehalten, Gesundheitsdienste in Anspruch zu nehmen, und häufig haben illegal aufhältige Migranten und abgelehnte Asylbewerber ausschließlich Zugang zu Notdiensten, die in den einzelnen EU-Ländern unterschiedlich gestaltet sind.

In den Berichten des Jahres 2008 wurden verschiedene Aspekte der Probleme aufgezeigt, denen sich Migranten und Angehörige von Minderheiten im Gesundheitswesen gegenübersehen und die durch Ausgrenzung, Diskriminierung oder mangelnde interkulturelle Sensibilität verursacht werden können. In einigen Berichten wurden die spezifischen Probleme von Migrantinnen beim Zugang zu Gesundheitsdiensten untersucht; in anderen wurde geschildert, wie die Qualität der Dienste in verschiedenen Mitgliedstaaten durch fehlende mehrsprachige Informationen und die mangelnde Schulung des Personals im Bereich interkultureller Kompetenz in Mitleidenschaft gezogen wird.

Die im Jahr 2008 durchgeführte EU-MIDIS-Erhebung der FRA hat gezeigt, dass das Ausmaß der wahrgenommenen Diskriminierung im Gesundheitswesen unter Migranten und Angehörigen von Minderheiten in der EU in der Tat relativ niedrig ist. Eine Ausnahme hiervon bilden jedoch Angehörige der Roma-Gemeinschaften: Durchschnittlich 17 % der in sieben Mitgliedstaaten befragten Roma gaben an, in den vergangenen zwölf Monaten von Personal im Gesundheitswesen (medizinisches oder sonstiges Personal) diskriminiert worden zu sein.

Entwicklungen im Bereich der Grundrechte in der EU

Der nächste Abschnitt des Jahresberichts bietet einen Überblick über die Entwicklungen des Jahres 2008 in den einzelnen Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene in den anderen im Mehrjahresrahmen genannten Tätigkeitsbereichen der FRA. Darin werden die Entwicklungen im Laufe des Jahres im Zusammenhang mit Diskriminierung aus anderen Gründen als der „Rasse“ oder der ethnischen Herkunft beschrieben, nämlich aus Gründen des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung sowie aufgrund von Kombinationen dieser Gründe. Anschließend werden die Entwicklungen in den Teilabschnitten „Entschädigung von Opfern“, „die Rechte des Kindes“, „Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten“, „Visa und Grenzkontrolle“, „Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionieren der EU“, „Informationsgesellschaft und insbesondere Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten“ sowie „Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung“ behandelt.

Auf EU-Ebene war eine der wichtigsten Entwicklungen des Jahres 2008 die Veröffentlichung des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Rates ⁽²⁾ zur Ausweitung des Schutzes vor Diskriminierung (aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung), der gegenwärtig im Rahmen der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf gewährt wird, auf die Bereiche soziale Sicherheit, Gesundheitsdienste, Bildung sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Dadurch würde der gewährte Schutz auf das Niveau der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse angehoben.

In diesem Zusammenhang sind in Bezug auf einige Themen diverse Entwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene zu erwähnen. So wurden in mehreren Mitgliedstaaten die Maßnahmen zur Entschädigung der Opfer von Gewalttaten verbessert, während auf EU-Ebene durch die Verabschiedung der Richtlinie zur Entschädigung der Opfer von Straftaten dafür gesorgt wurde, dass Opfer von Gewalttaten in grenzüberschreitenden Fällen leichter Zugang zur Entschädigung erhalten.

Im Hinblick auf die Rechte des Kindes haben einige Mitgliedstaaten nationale Initiativen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und Sexualverbrechen verbessert, und auf europäischer Ebene steht die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch an.

Die Richtlinie aus dem Jahr 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger sieht vor, dass die Haftdauer im Falle einer Inhaftnahme so kurz wie möglich zu sein hat (und die Inhaftnahme von Minderjährigen nur im äußersten Falle eingesetzt wird). Zugleich wurde jedoch im Jahr 2008 eine Reihe von Mitgliedstaaten wegen der Festnahme und der allgemeinen Behandlung von Asylbewerbern heftig von Menschenrechtsorganisationen kritisiert.

In vielen Mitgliedstaaten waren im Jahr 2008 neue Entwicklungen im Zusammenhang mit der Nutzung und dem Missbrauch von Videoüberwachungssystemen und personenbezogenen Daten zu beobachten, wobei einige Initiativen der nationalen Behörden von Bürgerbeauftragten und Menschenrechtsorganisationen kritisiert wurden. Auf europäischer Ebene entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in zwei Urteilen gegen einen Mitgliedstaat, weil dieser bei der Durchführung von Überwachungsmaßnahmen nicht für ausreichende unabhängige Überprüfungen oder Garantien gesorgt hatte.

⁽²⁾ KOM(2008) 426 endg.

Im Rahmen der Tätigkeit der Agentur im Jahr 2008 behandelte Grundrechtsfragen

Der nächste Abschnitt des Jahresberichts beschreibt die Forschungsprojekte, Ereignisberichte und Gutachten, mit denen sich die FRA im Jahr 2008 befasst hat. Zwar waren die meisten dieser Aktivitäten im Arbeitsprogramm 2008 der Agentur vorgesehen, einige wurden jedoch auf spezifische Anfrage des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission nach Daten, Forschungsarbeiten oder Gutachten durchgeführt.

Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität

Das Europäische Parlament ersuchte die FRA im Juni 2007, in allen 27 Mitgliedstaaten umfassende rechtliche und soziale Daten über Vorfälle und Erscheinungsformen von Homophobie und diesbezügliche Themen zusammenzutragen. Der erste Teil des Projekts war die rechtliche Analyse, die im Juni 2008 veröffentlicht wurde. In diesem Bericht wurden zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede hinsichtlich des gesetzlichen Schutzes von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgendern (LGBT) vor Diskriminierung festgestellt.

Der zweite Bericht, die Analyse der sozialen Lage, wurde Anfang 2009 veröffentlicht und zeigt, dass LGBT in allen Mitgliedstaaten Opfer von Diskriminierung, Schikanie und Belästigung werden. Aufgrund der Angst vor Diskriminierung, Homophobie und Transphobie ziehen es LGBT jedoch häufig vor, „unsichtbar“ zu bleiben. Dies erklärt teilweise die vergleichsweise geringe Zahl der in der EU gemeldeten Diskriminierungsfälle in diesem Bereich.

Mit der Erstellung der beiden Berichte soll eine Wissensbasis geschaffen werden, auf deren Grundlage Empfehlungen zur Bewältigung der erkannten Probleme insbesondere im Bereich der EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Diskriminierung ausgesprochen werden können.

EU-MIDIS-Erhebung

In früheren Jahresberichten hat die Agentur darauf hingewiesen, dass in den meisten Ländern ein ausgeprägter Mangel an aussagekräftigen und vergleichbaren Daten über die Erfahrungen gefährdeter Minderheiten mit Diskriminierung und Viktimisierung herrscht. Dieser Datenmangel wirkt sich nachteilig auf die Entwicklung evidenzbasierter Politiken aus, mit denen die Probleme der Diskriminierung und Viktimisierung in Angriff genommen werden können. Angesichts dessen leitete die Agentur im Jahr 2008 eine eigene Datenerhebung – die Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung in der Europäischen Union (EU-MIDIS) – in die Wege, um den Mangel an geeigneten Daten zu beheben.

EU-MIDIS ist die erste EU-weite Erhebung, in deren Rahmen ausgewählte Migrantengruppen und Angehörige ethnischer Minderheiten in allen Mitgliedstaaten mit Hilfe eines in alle Amtssprachen übersetzten Fragebogens befragt wurden. Dadurch wurde die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu den unterschiedlichen Minderheitengruppen und aus verschiedenen Ländern sichergestellt. Insgesamt wurden 23 565 Personen mit Migrationshintergrund bzw. Angehörige ethnischer Minderheiten befragt.

Der Fragebogen enthielt Fragen zu Erfahrungen mit Diskriminierung in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Wohnungswesen, Gesundheits- und Sozialdienste sowie Verbraucherdienste, zu Erfahrungen mit krimineller Viktimisierung im Zusammenhang mit Eigentumsdelikten, Übergriffen und Bedrohungen, Belästigung und Korruption sowie zu Erfahrungen mit Strafverfolgungs-, Zoll- und Grenzschutzbehörden. Auch die Kenntnisse über die Rechte im Bereich der Nichtdiskriminierung waren Gegenstand des Fragebogens.

Die Ergebnisse werden zunächst in einer Reihe von Kurzberichten unter dem Titel *„Daten kurz gefasst“* veröffentlicht. Die Agentur beabsichtigt, Ende 2009 einen Bericht mit vollständigen Ergebnissen und zu gegebener Zeit die vollständigen Datenreihen der Erhebung zu veröffentlichen.

Rassismus und soziale Marginalisierung

Im Lichte zunehmender Bedenken über die Auswirkungen der sozialen Marginalisierung auf die wachsende muslimische Bevölkerungsgruppe in Europa führte die Agentur im Jahr 2008 eine quantitative Erhebung durch, um die Erfahrungen mit Rassismus, Diskriminierung und sozialer Marginalisierung sowie diesbezügliche Einstellungen von Muslimen und Nichtmuslimen im Alter von 12 bis 18 Jahren in drei EU-Mitgliedstaaten (Frankreich, Spanien und Vereinigtes Königreich) zu untersuchen. Ziel war die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen diesen Einstellungen und Erfahrungen der muslimischen und nichtmuslimischen Jugendlichen einerseits und ihren Einstellungen zu antisozialen Verhalten, Gewalt und Straftaten sowie diesbezügliche verstärkende Handlungen andererseits.

Die Ergebnisse sollen zum einen Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei den Einstellungen und Erfahrungen von Jugendlichen aufzeigen und zum anderen Schlussfolgerungen ermöglichen, die es den politischen Entscheidungsträgern gestatten, wirksamere Lösungen für die Problematik des Rassismus und/oder der sozialen Marginalisierung sowie ihrer Folgen für Jugendliche zu erarbeiten.

Lösungsansätze für Diskriminierung durch ethnische Profiling

Im Jahr 2008 führte die Agentur gezielte Forschungsarbeiten zum Thema diskriminierende Praktiken von Strafverfolgungs-, Zoll- und Grenzschutzbehörden im Zusammenhang mit der Profilerstellung auf der Grundlage ethnischer Merk-

male durch. Eine Gruppe erfahrener Wissenschaftler leitete eine Reihe ausführlicher Interviews mit Strafverfolgungs-, Zoll- und Grenzschutzbeamten in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. Dabei ging es unter anderem um vielversprechende oder bewährte Praktiken, mit denen die Diskriminierung durch ethnisches Profiling erkannt und abgestellt werden kann. Ausgehend hiervon wurde ein Handbuch erarbeitet, in dem vorhandene bewährte Praktiken in der EU dokumentiert werden.

Indikatoren für die Rechte des Kindes

Im Jahr 2007 ersuchte die Europäische Kommission die FRA, Indikatoren für die Messung der Umsetzung, des Schutzes, der Achtung und der Förderung der Rechte des Kindes in der EU zu entwickeln. Die entsprechenden Arbeiten wurden im Dezember 2007 mit einer Bestandsaufnahme der auf internationaler und auf EU-Ebene verfügbaren Literatur und Forschungsarbeiten im Zusammenhang mit Indikatoren für die Bewertung der Rechte und des Wohlergehens von Kindern aufgenommen. Im Anschluss daran fanden eine strukturierte Konsultation mit einem umfassenden interdisziplinären Sachverständigenetz sowie Sitzungen und Gespräche mit UN-, NRO- und EU-Vertretern sowie Bediensteten internationaler Organisationen statt.

Ziel ist die Entwicklung eines „Toolkit“ für die Bewertung der Auswirkungen der Rechtsvorschriften und Politik der EU auf die Lage und Erfahrungen der Kinder vor Ort, das sich nicht allein auf die Ermittlung von Defiziten beschränkt, sondern eine konstruktivere Verfolgung der Fortschritte auf dem Gebiet der Rechte des Kindes ermöglicht.

Kinderhandel

Der Menschenhandel und insbesondere der Kinderhandel geben der Völkergemeinschaft seit langem Anlass zur Besorgnis. Aufbauend auf der von der FRA erstellten Studie zur Entwicklung von Indikatoren für die Bewertung der Rechte des Kindes gab die Agentur eine Studie in Auftrag, in deren Rahmen eine vergleichende Analyse der einschlägigen Rechtsinstrumente auf EU- und nationaler Ebene sowie der einschlägigen Gerichtsdaten und Rechtsprechung durchgeführt werden sollte.

Vergleicht man die Rechtsvorschriften und die rechtliche Praxis im Bereich des Kinderhandels in den EU-Mitgliedstaaten, so ergibt sich ein überaus vielfältiges Bild. Die einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen im Bereich des Kinderhandels, die für die jeweiligen Fachleute vorgesehenen Schulungen, die Verfügbarkeit spezieller Heime für die Opfer des Kinderhandels und die Datenerhebung in diesem Bereich unterscheiden sich in erheblichem Maße.

Der EU-Rechtsrahmen enthält keine klare Definition für den Tatbestand des Kinderhandels, und auf einzelstaatlicher Ebene wird der Kinderhandel nicht einheitlich definiert. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Festlegung einer

klaren und unzweideutigen Definition, die in allen EU-Mitgliedstaaten gilt, einen großen Schritt auf dem Weg zur Verwirklichung gemeinsamer Maßnahmen zur Bekämpfung des Kinderhandels darstellen würde, und sowohl der Konzeption präventiver und repressiver Maßnahmen als auch der Datenerhebung förderlich wäre.

Medienpilotprojekt

Die früheren Aktivitäten der Agentur im Medienbereich hatten auf die Notwendigkeit vergleichender Methoden für die Analyse von Medieninhalten in verschiedenen Mitgliedstaaten hingedeutet. Daher wurde das Medienpilotprojekt konzipiert, um die Methoden für länderübergreifende vergleichende Medienanalysen zu testen und zu verfeinern. Im Rahmen dieses Projekts wurden vier Tageszeitungen in sechs Mitgliedstaaten – in Deutschland, Spanien, Frankreich, Ungarn und Polen sowie im Vereinigten Königreich – analysiert. Dabei wurden insgesamt 43 741 Artikel einer eingehenden Prüfung unterzogen.

Im Zuge der Analyse werden regelmäßig wiederkehrende Merkmale bei der Darstellung verschiedener Gruppen in den Medien und bei der Berichterstattung über Rassismus, Diskriminierung, Vielfalt, Integration und Migration beschrieben. In der Studie werden unter anderem folgende Fragen behandelt: Wer kommt in Artikeln über Minderheitenthemen zu Wort? In welchen Kontexten erscheinen Angehörige von Minderheitengruppen in den Artikeln? Werden dabei vornehmlich positive, negative oder neutrale Attribute für die Beschreibung dieser Personen verwendet? Haben Autor, Genre, Gegenstand und Umfang des Artikels signifikante Auswirkungen auf die Darstellung von Minderheiten?

Die vollständigen Ergebnisse werden in der zweiten Jahreshälfte 2009 veröffentlicht.

Ereignisberichte und Gutachten

Ereignisberichte der FRA sind in Situationen angezeigt, die weitere Untersuchungen erfordern, um die Frage zu bewerten, ob womöglich Grundrechte verletzt wurden, und um relevante Informationen zu ermitteln, die der Agentur oder den EU-Institutionen unter Umständen die Ergreifung künftiger Maßnahmen ermöglichen. Nach den gewalttätigen Ausschreitungen gegen Roma im Stadtbezirk Ponticelli in Neapel im Mai/Juni 2008 beauftragte die FRA die italienische nationale Anlaufstelle mit der Erstellung eines „Ereignisberichts“. Aufgrund dessen wurde im August 2008 der Bericht „Gewalttätige Angriffe gegen Roma im Stadtbezirk Ponticelli in Neapel (Italien)“ erstellt und dem Europäischen Parlament zugeleitet. Auf den Bericht der FRA wurde im Rahmen des Berichts Bezug genommen, den die Delegation des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments nach ihrem Besuch in Italien im September 2008 vorgelegt hat.

Am 3. September 2008 beantragte der Ratsvorsitz der Europäischen Union bei der FRA ein Gutachten zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken ⁽³⁾. Dabei handelte es sich um den ersten Antrag des Ratsvorsitzes der Europäischen Union auf ein Gutachten zu einem Thema im Bereich der Grundrechte. Neben der FRA wurden auch andere Organe und Einrichtungen konsultiert: der Europäische Datenschutzbeauftragte, die Artikel-29-Datenschutzgruppe und die Arbeitsgruppe „Polizei und Justiz“.

⁽³⁾ KOM(2007) 654.

Einleitung

Der vorliegende Jahresbericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) behandelt Informationen, Ereignisse und Entwicklungen in der EU während des Jahres 2008.

Der diesjährige Bericht ist umfassender als die vorhergehenden Jahresberichte der Agentur. Wie in den Vorjahren enthält der Bericht Material zur Rubrik „Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz“, das auf der Grundlage von Informationen der nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzes der Agentur in allen 27 EU-Mitgliedstaaten erstellt wurde.

Im Februar 2008 wurde jedoch der erste Mehrjahresrahmen der FRA verabschiedet, in dem gemäß den Prioritäten der Europäischen Union im Bereich der Menschenrechte die neuen Themenbereiche für die Tätigkeit der Agentur für die nächsten fünf Jahre festgelegt wurden. Gemäß dem Mehrjahresrahmen wird die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehender Intoleranz weiterhin zu den Themenbereichen zählen, die von der Agentur im Rahmen ihrer Tätigkeit behandelt werden. Neu hinzu kommt aber eine Reihe weiterer Bereiche im Zusammenhang mit Grundrechten, darunter die Entschädigung von Opfern, die Rechte des Kindes, Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten, Visa und Grenzkontrolle, Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionieren der EU, Informationsgesellschaft, Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten sowie Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung.

Angesichts ihres erweiterten Mandats hat die Agentur FRALEX geschaffen, eine zweite Gruppe, die mit der Sammlung von Informationen betraut ist. FRALEX ist eine Gruppe von Rechtsexperten, die sich aus erfahrenen Juristen in allen Mitgliedstaaten zusammensetzt, die von der Agentur mit der Lieferung einer Vielzahl von Daten, Berichten und Analysen zum Thema Grundrechte beauftragt werden. Für diesen Jahresbericht hat FRALEX der Agentur erstmals Informationen aus allen 27 EU-Mitgliedstaaten zu allen Bereichen des Mehrjahresrahmens übermittelt.

In Teil I des Berichts werden wichtige Entwicklungen in der EU während des Jahres 2008 dargestellt. Der erste Abschnitt behandelt Entwicklungen im Bereich Rassismus und Diskriminierung und stützt sich auf die Informationen des RAXEN-Netzes. Gegenstand des zweiten Abschnitts sind die von der FRALEX-Gruppe zur Verfügung gestellten Informationen über alle anderen mit Grundrechten im Zusammenhang stehenden Bereiche des Mehrjahresrahmens, wobei die Entwicklungen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene beleuchtet werden. Schließlich werden in Teil II die Aktivitäten im Bereich der Grundrechte beschrieben, die von der Agentur im Laufe des Jahres 2008 durchgeführt wurden und Forschungsprojekte, Ereignisberichte und Gutachten umfassen.

TEIL I: WICHTIGE ENTWICKLUNGEN IM JAHR 2008

1 Rassismus und Diskriminierung in der EU

1.1 Gleichstellungsstellen und Beschwerdeverfahren gemäß der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse

Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über den Stand der Durchführung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse⁽⁴⁾, wobei schwerpunktmäßig die Aufgaben der Gleichstellungsstellen, insbesondere die Beschwerdeverfahren, behandelt werden. Mitgliedstaaten sind verpflichtet, für die rechtsverbindliche Wirkung von Richtlinien auf nationaler Ebene zu sorgen und dadurch den Bürgern zu ermöglichen, ihre durch das Gemeinschaftsrecht begründeten Rechte in vollem Umfang wahrzunehmen. Als „Hüterin der Verträge“ trägt die Kommission die Verantwortung und sorgt für die ordnungsgemäße Durchführung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten. In Erfüllung dieser Aufgabe übermittelte die Kommission „mit Gründen versehene Stellungnahmen“ an 17 und Aufforderungsschreiben an vier Mitgliedstaaten, in denen sie mitteilte, dass die Umsetzung der Richtlinie im Laufe des Jahres 2007 nicht zufriedenstellend gewesen sei⁽⁵⁾. Ist die Kommission nach einem angemessenen Verhandlungszeitraum nicht in der Lage, für die ordnungsgemäße Umsetzung der Rechtsvorschriften auf freiwilliger Basis zu sorgen, kann sie als äußerstes Mittel Klage vor dem Gerichtshof erheben. Im Jahr 2008

⁽⁴⁾ Richtlinie 2000/43/EG.

⁽⁵⁾ „17 Mitgliedstaaten erhielten eine mit Gründen versehene Stellungnahme wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung: Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Schweden, Vereinigtes Königreich, Lettland, Litauen, Polen, Estland, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik und Finnland. Ein ergänzendes Aufforderungsschreiben wurde den Niederlanden und Malta übermittelt, Österreich und Deutschland erhielten Aufforderungsschreiben.“ Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, *Situation in the Different Sectors (Lage in den diversen Bereichen)*, SEC(2008) 2854, S. 60. In den Jahren 2004 und 2005 stellte der EuGH in mehreren Urteilen fest, dass folgende Länder ihren Verpflichtungen nach Artikel 226 nicht nachgekommen waren: Luxemburg (Rechtssache C-320/04, Urteil vom 24. Februar 2004), Österreich (Rechtssache C-335/04, Urteil vom 4. Mai 2005), Deutschland (Rechtssache C-329/04, Urteil vom 28. Mai 2005) und Finnland (Rechtssache C-327/04, Urteil vom 24. Februar 2005). Jedoch hat die Kommission in keinem dieser Fälle ein weiteres Urteil des EuGH im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 228 angestrengt.

hat die Kommission das Verfahren gegen Griechenland abgeschlossen; der offizielle Abschluss der Verfahren gegen andere Mitgliedstaaten steht dagegen noch aus ⁽⁶⁾.

Im Jahr 2008 hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ein Urteil zur Auslegung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse erlassen. Das Feryn-Urteil ⁽⁷⁾ ist aufgrund der weit gefassten Auslegung der „unmittelbaren Diskriminierung“ von besonderer Bedeutung, da diese bereits bei öffentlichen Äußerungen über eine diskriminierende Einstellungspolitik vorliegen kann, selbst dann, wenn sich keine beschwerte Person feststellen lässt (Einzelheiten zu dieser Rechtssache sind Punkt 2.2.2 zu entnehmen).

Es ist hervorzuheben, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten (18) tatsächlich dem Muster der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse gefolgt ist – während vier weitere Mitgliedstaaten bereits erste Maßnahmen in dieser Richtung ergriffen haben – und den Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbots auch in anderen Bereichen als Beschäftigung und Beruf auf weitere Diskriminierungsgründe, insbesondere auf die sexuelle Ausrichtung, ausgedehnt hat ⁽⁸⁾. Die meisten Mitgliedstaaten haben somit bereits jede künstliche „Hierarchie“ der Diskriminierungsgründe verworfen. Dieser Tendenz wird im Vorschlag der Kommission für eine „horizontale“ Richtlinie, die ein einheitliches und hohes Maß an Schutz vor Diskriminierung für alle Gründe vorsieht und von der FRA begrüßt wurde, Rechnung getragen ⁽⁹⁾. Dabei ist anzumerken, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch die vorgeschlagene Richtlinie für mehrere Diskriminierungsgründe uneingeschränkt geachtet werden, da sie vorsieht, dass die Entscheidungen über die Organisation und die Inhalte der allgemeinen Bildung, die Anerkennung des Ehe- oder Familienstandes, Adoption, reproduktive Rechte u. Ä. auf nationaler Ebene getroffen werden, sofern diese anderen, bereits geltenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft (z. B. im Bereich der Freizügigkeit) nicht zuwiderlaufen.

1.1.1 Funktionen und Aufgaben der Gleichstellungsstellen

Der Aufgabenbereich der Gleichstellungsstellen in der Europäischen Union ist unterschiedlich definiert. Unter anderem können sie die folgenden Funktionen wahrnehmen: (1) die Förderung der Rechtsvorschriften und bewährten Praktiken zur Gleichbehandlung, einschließlich der Erarbeitung von Berich-

⁽⁶⁾ Vgl. Entscheidung der Kommission 2005/2356 vom 18. September 2008.

⁽⁷⁾ Vgl. EuGH 10. Juli 2008, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Firma Feryn NV, Rechtssache C-54/07, Slg. 2008, I-5187: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=DE&Submit=rechercher&numaff=C-54/07>.

⁽⁸⁾ FRA, *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and gender identity in the EU Member States: Part I – Legal Analysis* (Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in den EU-Mitgliedstaaten: Teil I – Rechtliche Analyse), FRA 2008, S. 36, verfügbar unter <http://fra.europa.eu>.

⁽⁹⁾ Europäische Kommission [Brüssel, 2.7.2008 KOM(2008) 426 endg. vom 2008/0140 (CNS)], Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:DE:PDF> (15.12.2008).

ten, Erhebungen und Empfehlungen für die Behörden, (2) die Unterstützung der Opfer, unter anderem durch Hilfe bei der Erhebung von Klagen, (3) das Angebot von Mediationsdiensten, um eine gütliche Einigung zwischen Opfer und Täter zu erreichen, und/oder (4) die quasi-richterliche Beilegung von Streitigkeiten durch die Verhängung bindender Sanktionen oder Verfügungen, die unter dem Vorbehalt einer gerichtlichen Überprüfung stehen. Die ersten beiden Aufgaben sollten von den nach Maßgabe von Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse errichteten Gleichstellungsstellen wahrgenommen werden. Die anderen Aufgaben sind gleichermaßen wichtig und sollten idealerweise alle von einer Gleichstellungsstelle wahrgenommen werden. In einem vor kurzem erstellten Bericht wurde jedoch hervorgehoben, dass diese Funktionen unter Umständen nur schwer vereinbar sein könnten, wenn sie von einer einzigen Einrichtung wahrgenommen werden⁽¹⁰⁾: So könnten z. B. Gleichbehandlungsstellen, die befugt sind, Opfer zu unterstützen und zu beraten, von den mutmaßlichen Tätern im Rahmen der Mediation als „auf der Seite der Opfer stehend“ wahrgenommen werden, was zu einer Verringerung ihrer Wirksamkeit führen kann. Es ist bemerkenswert, dass die niederländische Gleichbehandlungskommission, eine der wirksamsten Gleichstellungsstellen in der EU, deren Rechtsprechung sogar von Gerichten als maßgeblich anerkannt wird, Diskriminierungsopfer nicht unterstützt, da diese Funktion als im Widerspruch zu ihrer Hauptaufgabe stehend gesehen wird, Fälle (mutmaßlicher) diskriminierender Praktiken oder Verhaltensweisen unparteiisch anzuhören und zu untersuchen. (Wenngleich die Gleichbehandlungskommission nach den einschlägigen Rechtsvorschriften befugt ist, ein Gericht mit einem bestimmten Fall zu befassen, hat sie bislang von diesem Recht keinerlei Gebrauch gemacht und hat stattdessen eine aktive Follow-up-Politik betrieben.)

Dennoch vereinen manche Gleichstellungsstellen die Unterstützung der Opfer mit Mediationsfunktionen oder der Ausübung quasi-schiedsrichterlicher Funktionen durch die Verabschiedung von Stellungnahmen. In **Lettland** beispielsweise kann das *Tiesībsarga birojs* (Büro des Bürgerbeauftragten) Diskriminierungsopfer vor Gericht vertreten, aber auch zwischen dem mutmaßlichen Opfer und dem Täter vermitteln und nicht bindende Stellungnahmen zu den ihm vorgelegten Fällen mutmaßlicher Diskriminierung abgeben. In **Rumänien** darf der Nationale Rat zur Bekämpfung der Diskriminierung Opfer unterstützen, kann jedoch auch als Schlichter fungieren und unter der Aufsicht der Verwaltungsgerichte Verwaltungsstrafen verhängen, wenn er feststellt, dass tatsächlich eine Diskriminierung stattgefunden hat. Ein alternatives Modell ist die Entwicklung paralleler Einrichtungen wie z. B. in **Österreich**, wo die Gleichbehandlungskommission (GBK) neben der Gleichbehandlungsanwaltschaft (GAW) besteht: Die GBK ist im Wesentlichen eine unabhängige und unparteiische Stelle, in der Mitglieder der Ministerien und der Sozialpartner vertreten sind und die befugt ist, im Rahmen eines quasi-richterlichen Verfahrens nicht bindende Empfehlungen abzugeben, die es den Parteien ermöglichen, die Kosten für einen Rechtsstreit zu vermeiden. Die Gleichbehand-

⁽¹⁰⁾ FRA, *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part I – Legal Analysis* (Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in den EU-Mitgliedstaaten: Teil I – Rechtliche Analyse), FRA 2008, S. 38-40, verfügbar unter <http://fra.europa.eu>.

lungsanwaltschaft nimmt ihrerseits Beratungsaufgaben wahr und darf die Opfer vor der GBK vertreten.

1.1.2 Beschwerdedaten der Gleichstellungsstellen

Die Beschwerdestatistiken wurden von den nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzes der FRA von Januar bis September 2008 erhoben, wobei durchaus Anstrengungen unternommen wurden, die Datenerhebung bis Dezember 2008 auszudehnen. Es sei darauf hingewiesen, dass die vorgelegten Daten nicht unmittelbar vergleichbar sind, da aufgrund der unterschiedlichen Berichtszeiträume der einzelnen Mitgliedstaaten den Beschwerdedaten verschiedene Bezugszeiträume zugrunde liegen. Ferner wirken sich die in verschiedenen Bereichen bestehenden Unterschiede zwischen den speziellen Stellen auf den Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten aus: Beispielhaft seien hier Unterschiede hinsichtlich der Kompetenzbereiche, der Verfahren für die Erfassung und Meldung von Beschwerden, der Befugnisse, Fälle von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu sanktionieren, und der Ausübung dieser Befugnisse in der Praxis genannt. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse legt zwar Mindeststandards fest, soll jedoch keine vollständige Harmonisierung der einschlägigen Rechtsvorschriften bewirken. Wie die FRA in ihren früheren Berichten festgestellt hat, sind einige Mitgliedstaaten bereits über diese Mindeststandards hinausgegangen und bieten einen umfassenderen Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

Da für das Jahr 2008 nicht immer vollständige Daten vorliegen, beziehen sich die nachfolgenden Feststellungen vorwiegend auf das Jahr 2007. Zum Berichtszeitpunkt lagen aus vier Mitgliedstaaten keine Daten vor: Die **Tschechische Republik** hat bisher noch keine Gleichstellungsstelle eingerichtet; im Falle **Luxemburgs** wurde diese erst 2008 geschaffen; in **Spanien** hat die entsprechende Einrichtung ihre Arbeit noch nicht aufgenommen; in **Polen** wurde bislang keine Gleichstellungsstelle nach Maßgabe von Artikel 13 der Richtlinie geschaffen, und die Stellen, die Beschwerden über rassistisch oder fremdenfeindlich motivierte Diskriminierung entgegennehmen, veröffentlichen keine Statistiken. Angesichts der schwierigen Vergleichsbedingungen sind lediglich allgemeine Bemerkungen zu den eingegangenen Beschwerden möglich.

Hinsichtlich der Zahl der erfassten förmlichen Beschwerden bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, und es liegt auf der Hand, dass diese nicht allein auf die unterschiedliche Bevölkerungsgröße zurückzuführen sind. In drei Mitgliedstaaten – **Estland, Malta** und **Slowenien** – wurden im Jahr 2007 weniger als zehn Beschwerden registriert. In zehn Mitgliedstaaten wurden zwischen zehn und hundert Beschwerden registriert: **Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Portugal, Rumä-**

nien und **Slowakei** ⁽¹¹⁾. In sechs Mitgliedstaaten wurden zwischen hundert und fünfhundert Beschwerden registriert: **Österreich, Zypern, Finnland, Deutschland, Italien und Niederlande**. In vier Mitgliedstaaten wurden im Jahr 2007 signifikant höhere Zahlen registriert: **Belgien** (1 691), **Frankreich** (1 690), **Schweden** (905), **Vereinigtes Königreich** (über 3 500; die Zahl bezieht sich allerdings auf einen überjährigen Zeitraum: 2006/2007).

Wenngleich die genannten Unterschiede zweckdienliche Vergleiche der Situation vor Ort unmöglich machen, lassen die Beschwerdestatistiken – wie im letzten Jahresbericht der FRA hervorgehoben wurde – durchaus einen Rückschluss auf die Wirksamkeit der Beschwerdeverfahren zu. Eine geringe Zahl erfasseter Beschwerden sollte nicht unbedingt als Indiz für ein geringeres Ausmaß der Diskriminierung gewertet werden; vielmehr könnte dies darauf hinweisen, dass die Opfer nur unzureichend über die bestehenden Verfahren informiert sind oder sich scheuen, diese in Anspruch zu nehmen.

Im Laufe des Jahres 2008 wurden wichtige Daten zusammengetragen, die diese These untermauern. Sowohl der jüngste Eurobarometer-Bericht über Diskriminierung in der EU, der sich mit den Wahrnehmungen der Allgemeinbevölkerung befasst ⁽¹²⁾, als auch die umfassende „EU-MIDIS“-Erhebung der FRA über die Wahrnehmung von Diskriminierung durch Migranten- und Minderheitengruppen ⁽¹³⁾ belegen eindeutig, dass es ein Bewusstseins- und Informationsdefizit hinsichtlich des Vorhandenseins von Antidiskriminierungsvorschriften und Organisationen gibt, die Beschwerden erfassen und Opfern Hilfestellung leisten.

Bezüglich des Kenntnisstands der Allgemeinbevölkerung wurde im Eurobarometer-Bericht vom Juli 2008 festgestellt, dass die Befragten lediglich zu einem Drittelangaben, ihre Rechte zu kennen, falls sie Opfer einer Diskriminierung oder Belästigung würden. Der geringste Anteil der Befragten, die ihre Rechte kannten, wurde in Bulgarien (17 %) und Österreich (18 %) verzeichnet ⁽¹⁴⁾.

In der im Dezember 2008 abgeschlossenen EU-MIDIS-Erhebung wurde festgestellt, dass die Kenntnis von Antidiskriminierungsgesetzen bei den befragten Migranten- und Minderheitengruppen ebenso mangelhaft war. Auf die Frage, ob es ein Gesetz gebe, das es verbiete, jemanden aufgrund seiner ethnischen Herkunft/seines Migrationshintergrunds bei der Bewerbung um eine Stelle zu diskriminieren, antworteten 39 % mit „Nein“. Noch mehr Befragte, 46 %, antworteten mit „Nein“ auf die Frage, ob es ein Gesetz gebe, das es verbiete, jemanden aufgrund seiner ethnischen Herkunft/seines Migrationshintergrunds beim Betreten oder in den Räum-

⁽¹¹⁾ Für das Jahr 2007 lagen keine Daten vor; allerdings ergab sich zum Zeitpunkt der Datenerhebung im Jahr 2008, dass offenbar 14 Beschwerden eingereicht worden waren.

⁽¹²⁾ Europäische Kommission (2008), Eurobarometer 296, *Diskriminierung in der Europäischen Union: Wahrnehmungen, Erfahrungen und Haltungen*, Juli 2008, verfügbar unter http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_de.pdf, S. 24.

⁽¹³⁾ Die Ergebnisse der EU-MIDIS-Erhebung werden im Laufe der Jahre 2009 und 2010 in einer Reihe von Berichten veröffentlicht, die unter <http://fra.europa.eu> abgerufen werden können.

⁽¹⁴⁾ Europäische Kommission (2008), Eurobarometer Spezial 296, *Diskriminierung in der Europäischen Union: Wahrnehmungen, Erfahrungen und Haltungen*, S. 24.

lichkeiten eines Geschäfts, eines Restaurants oder eines Klubs zu diskriminieren. Schließlich gaben 44 % an, sie würden kein Gesetz kennen, das es verbiete, jemanden aufgrund seiner ethnischen Herkunft/seines Migrationshintergrunds bei der Suche nach einem Haus oder einer Wohnung zur Miete oder zum Kauf zu diskriminieren. Interessanterweise machte etwa ein Viertel der Befragten keine Angaben oder antwortete mit „Weiß nicht“, was darauf schließen lässt, dass eine Antwort aufgrund unzureichender Kenntnisse der Rechtsvorschriften unmöglich war.

In der EU-MIDIS-Erhebung wurden zudem Belege dafür gefunden, dass das Vorhandensein einer Gleichstellungsstelle oder vergleichbaren Organisation in der Mehrheit der Mitgliedstaaten kaum bekannt ist, was teilweise die geringe Zahl der eingereichten förmlichen Beschwerden erklären könnte. Mindestens 60 % der Befragten konnten keine einzige nationale Organisation nennen, die Menschen Hilfestellung oder Beratungsdienste anbietet, die aus welchem Grund auch immer diskriminiert wurden.

Darüber hinaus wurde im Rahmen der EU-MIDIS-Erhebung festgestellt, dass die Nichtmeldung von Fällen von Diskriminierung bei den befragten Migranten- und Minderheitengruppen mit wenigen Ausnahmen die Regel darstellt. Die meisten der tatsächlich gemeldeten Vorfälle (am Ort der Diskriminierung oder andernorts, z. B. bei den benannten Stellen) ereigneten sich am Arbeitsplatz oder im Bildungswesen. In beiden Erhebungen wird die Überzeugung, dass „sich durch eine Beschwerde ohnehin nichts ändern würde“, als wichtigster Grund dafür angegeben, dass von einer förmlichen Meldung diskriminierender Vorfälle abgesehen wird. (Weitere Informationen über die EU-MIDIS-Erhebung sind Abschnitt 4.1 in diesem Bericht zu entnehmen.)

Es mag zudem verfrüht erscheinen, insbesondere in Ländern, in denen aufgrund von Tradition oder Kultur Diskriminierungsopfer nur zögerlich förmliche Beschwerden bei öffentlichen Stellen einreichen oder in denen weiterhin Unkenntnis über das Vorhandensein oder die Befugnisse solcher Stellen herrscht, davon auszugehen, dass Gleichstellungsstellen eine völlig repräsentative Anzahl von Beschwerden erhalten haben. In dieser Hinsicht kommt der Konzeption nationaler Sensibilisierungskampagnen, die auf bestimmte diskriminierungsgefährdete Gruppen zugeschnitten sind – die FRA hat bereits in früheren Berichten darauf hingewiesen –, weiterhin überragende Bedeutung zu. Weitere Verbesserungen könnten durch die Vereinfachung der Beschwerdeverfahren, die Durchführung spezieller Schulungen für Personal, das sich mit Diskriminierungsopfern befasst, und die Ermächtigung der Gleichstellungsstellen, aus eigener Initiative tätig zu werden, erzielt werden.

Es ist zu betonen, dass die Bürger uneingeschränkt über ihre Rechte nach Maßgabe des EU-Besitzstands unterrichtet werden müssen, wenn sie diese wahrnehmen und geltend machen sollen. In diesem Zusammenhang wird in Artikel 10 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse allen Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, dafür Sorge zu tragen, dass die gemäß der Richtlinie getroffenen Maßnahmen „allen Betroffenen in geeigneter Form in ihrem Hoheitsgebiet bekanntgemacht“ werden. Die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie

verlangt daher von den Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen, wie z. B. Sensibilisierungskampagnen, um dieser Vorschrift Geltung zu verschaffen.

1.2 Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten

- Im Mai 2008 ereigneten sich eine Reihe gewalttätiger Angriffe gegen Roma im Stadtbezirk Ponticelli in Neapel sowie Brandanschläge gegen Roma-Lager, die EU-weit große Aufmerksamkeit erregten. Die Polizei musste eingreifen, um Roma vor weiteren Angriffen zu schützen ⁽¹⁵⁾. (Vgl. Abschnitt 7.1 in diesem Bericht.)
- Am 21. Juni 2008 wurde ein junger Jude in Paris von mehreren Personen nordafrikanischer/afrikanischer Herkunft brutal zusammengeschlagen. Der Staatsanwalt erhob unter anderem Anklage wegen Antisemitismus als erschwerendem Umstand, da das Opfer eine Kippa trug und daher als Jude zu erkennen war ⁽¹⁶⁾.

Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten veranschaulichen eindrucksvoll, in welchem Maße Diskriminierung, Antipathie oder Hass zu schweren Verletzungen und Schäden oder sogar zum Tod von Menschen führen können. In diesem Abschnitt werden Ausmaß und Art rassistisch motivierter Gewalt- und Straftaten in der EU sowie neue Tendenzen und Maßnahmen zur Lösung der Problematik auf der Grundlage der vollständigsten und jüngsten verfügbaren Vergleichsdaten dargestellt. Zudem wird das Problem beleuchtet, dass in vielen Mitgliedstaaten weiterhin keine angemessenen offiziellen Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten vorliegen. Dies deutet darauf hin, dass es an politischer Entschlossenheit mangelt und nur unzureichende Mittel bereitgestellt werden, um der Problematik zu begegnen. Dort, wo die Mitgliedstaaten das Problem rassistisch motivierter Straftaten ernst nehmen, werden Daten erhoben und für die Entwicklung evidenzbasierter Politiken und Maßnahmen herangezogen, um diesem sozialen Übel entgegenzuwirken.

1.2.1 Tendenzen bei rassistisch motivierten Straftaten

1.2.1.1 Allgemeine Tendenzen

Nach Einschätzung der Agentur erheben gegenwärtig zwölf EU-Mitgliedstaaten ausreichend belastbare Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten, die eine Trendanalyse der Problematik erlauben. Dies stellt eine leichte Verbesserung gegenüber den vergangenen Jahren dar, als lediglich elf Mitgliedstaaten dieses Prädikat erhielten.

⁽¹⁵⁾ Ereignisbericht: *Gewalttätige Angriffe gegen Roma im Stadtbezirk Ponticelli in Neapel*, Italien, FRA, 2008.

⁽¹⁶⁾ <http://www.liberation.fr/france/010183857-un-jeune-juif-entre-la-vie-et-la-mort-apres-avoir-ete-lynche>.

Tabelle 1.1 – Tendenzen bei offiziell erfassten rassistisch motivierten Straftaten

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung in % 2006-2007	Veränderung in % 2000-2007
Belgien	757 Straftaten	751	727	848	1 021	1 224	1 359	1 289	- 5,2	+ 8,4
Tschechische Republik	364 Straftaten	452	473	335	364	253	248	196	- 21,0	- 6,4
Dänemark	28 Vorfälle	116	68	53	37	87	96	35	- 63,5	+ 43,2
Deutschland	- Straftaten	14 725	12 933	11 576	12 553	15 914	18 142	17 607	- 2,9	+ 3,9 2001-2007
Frankreich	903 Meldungen	424	1 317	833	1 574	979	923	707	- 23,4	+ 20,4
Irland	72 Meldungen	42	100	62	84	94	173	224	+ 29,5	+ 31,3
Österreich	450 Beschwerden	528	465	436	322	406	419	752	+ 79,5	+ 11,7
Polen	215 traftaten	103	94	111	113	172	150	238	+ 58,7	+ 8,2
Slowakei	35 Straftaten	40	109	119	79	121	188	155	- 17,6	+ 36,2
Finnland	495 Straftaten	448	364	522	558	669	748	698	- 6,7	+ 6,7
Schweden	2 703 Straftaten	2 785	2 391	2 436	2 414	2 383	2 575	2 813	+ 9,2	+ 0,8
England und Wales	47 614 Vorfälle	52 638	54 858	47 810	53 113	56 654	59 071	61 262	+ 3,7	+ 4,0
Schottland	Straftaten		1 699	2 673	3 097	3 856	4 294	4 474	+ 4,2	+ 22,6 2002-2007

Bei offiziellen Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten ist zu beachten, dass keine unmittelbaren Vergleiche zwischen den von verschiedenen Ländern erhobenen Daten gezogen werden sollten, da die Informationen in den einzelnen Ländern auf unterschiedliche Weise erfasst und gemeldet werden. Die Schwankungen in der Zahl der erfassten Straftaten innerhalb eines Mitgliedstaates können jedoch die Muster der Erscheinungsformen rassistisch motivierter Straftaten und der Änderungen der Erfassungsverfahren widerspiegeln (dabei ist zu berücksichtigen, dass Mitgliedstaaten mit niedrigen absoluten Zahlen tendenziell im Jahresvergleich die größten prozentualen Veränderungen aufweisen). Vor diesem Hintergrund lässt Tabelle 1.1 folgende Schlussfolgerungen zu.

- Im Zeitraum 2000-2007 verzeichneten elf der zwölf Mitgliedstaaten, die ausreichende Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten erheben, insgesamt eine steigende Tendenz bei den erfassten Straftaten in diesem Bereich. Lediglich in der **Tschechischen Republik** war eine rückläufige Tendenz zu beobachten.

- Betrachtet man jedoch allein die jüngsten Daten aus den Jahren 2006 und 2007, verzeichneten lediglich fünf der zwölf Mitgliedstaaten, die ausreichende Strafverfolgungsdaten in diesem Bereich erheben, eine steigende Tendenz bei den erfassten rassistisch motivierten Straftaten: **Irland, Österreich, Polen, Schweden** und das **Vereinigte Königreich** (sowohl England und Wales als auch Schottland). Dagegen war in sieben der zwölf Mitgliedstaaten eine rückläufige Tendenz festzustellen: **Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Slowakei** und **Finnland**.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die langfristigen Gesamttendenzen bei den erfassten rassistisch motivierten Straftaten von 2000 bis 2007 insgesamt einen Anstieg belegen. Betrachtet man jedoch lediglich die Veränderungen bei den erfassten Straftaten im letzten Jahr, für das Daten verfügbar sind, fällt das Ergebnis weniger negativ aus.

1.2.1.2 Antisemitismus

Nur sechs Mitgliedstaaten erheben ausreichend belastbare Strafverfolgungsdaten, die einen Vergleich der Tendenzen bei den antisemitisch motivierten Straftaten erlauben.

Tabelle 1.2 – Tendenzen bei den erfassten antisemitisch motivierten Straftaten ⁽¹⁷⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung in % 2006-2007	Veränderung in % 2001-2007
Österreich	3	20	9	17	8	8	15	+ 87,5	+ 105,9
Frankreich	219	936	601	974	508	571	386	- 32,4	+ 47,6
Deutschland	1 629	1 594	1 226	1 346	1 682	1 662	1 561	- 6,1	+ 0,4
Niederlande ⁽¹⁸⁾	41	60	50	58	65	108	50	- 53,7	+ 11,7
Schweden	115	131	128	151	111	134	118	- 11,9	+ 2,0
Vereinigtes Königreich	310	350	375	532	455	594	561	- 5,6	+ 12,1

⁽¹⁷⁾ Neben den hier genannten Mitgliedstaaten veröffentlichte auch das Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (CEOOR) in Belgien offizielle statistische Daten über Beschwerden über Antisemitismus. Diese beschränken sich jedoch nicht auf rassistisch motivierte Straftaten. Weitere Einzelheiten sind *Anti-Semitism. Summary overview of the situation in the European Union 2001-2008* (Antisemitismus. Zusammenfassender Überblick über die Lage in der Europäischen Union 2001-2008), FRA 2009, zu entnehmen.

⁽¹⁸⁾ Daten der niederländischen Staatsanwaltschaft: Zahl diskriminierender Vorfälle, bei denen Antisemitismus als Grund ermittelt wurde.

Vergleicht man in Tabelle 1.2 die prozentualen Veränderungen von 2006 auf 2007 mit denen im Zeitraum 2001 bis 2007, so ergeben sich für die erfassten antisemitisch motivierten Straftaten völlig verschiedene Tendenzen.

Zwischen 2006 und 2007 verzeichneten fünf Mitgliedstaaten eine rückläufige Tendenz bei den erfassten antisemitisch motivierten Straftaten, während im Zeitraum 2001 bis 2007 fünf Mitgliedstaaten insgesamt eine steigende Tendenz aufwiesen und in einem Mitgliedstaat, **Deutschland**, eine stabile Entwicklung festzustellen war. Die starke relative Zunahme antisemitisch motivierter Straftaten in **Österreich** ist im Zusammenhang mit der kleinen Gesamtzahl von Vorfällen zu sehen und stellt daher keine nennenswerte Veränderung dar. Der Rückgang der erfassten antisemitisch motivierten Vorfälle zwischen 2006 und 2007 könnte auf verschiedene Aspekte zurückzuführen sein, darunter auf die Entwicklung des israelisch-palästinensischen Konflikts in diesem Zeitraum, der in Ländern wie z. B. **Frankreich** häufig zu Spannungen zwischen der jüdischen und muslimischen Gemeinde führt. Berücksichtigt man jedoch die übergeordnete Tendenz im Zeitraum 2001 bis 2007, lässt sich feststellen, dass Frankreich insgesamt eine signifikant steigende Tendenz bei den erfassten antisemitisch motivierten Vorfällen aufweist.

1.2.1.3 Rechtsextremismus

Nur vier Mitgliedstaaten erheben ausreichend belastbare Strafverfolgungsdaten, die einen Vergleich der Tendenzen bei den rechtsextremistisch motivierten Straftaten erlauben.

Tabelle 1.3 – Tendenzen bei den erfassten rechtsextremistisch motivierten Straftaten

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung in % 2006-2007	Veränderung in % 2001-2007
Österreich	291	301	261	264	189	188	204	280	+ 37,3	+ 1,2
Deutschland	-	10 054	10 902	10 792	12 051	15 361	17 597	17 176	- 2,4	+ 9,8 2001-2007
Frankreich	207	198	179	148	461	419	301	247	- 17,9	- 17,9
Schweden	566	392	324	448	306	292	272	387	+ 42,3	- 1,5

Vergleicht man in Tabelle 1.3 die prozentualen Veränderungen von 2006 auf 2007 mit denen im Zeitraum 2000 bis 2007, so ergeben sich für die erfassten rechtsextremistisch motivierten Straftaten völlig verschiedene Tendenzen.

Zwischen 2006 und 2007 verzeichneten zwei Mitgliedstaaten – **Österreich** und **Schweden** – eine signifikant steigende Tendenz bei den erfassten Straftaten, während in zwei anderen Mitgliedstaaten – **Deutschland** und **Frankreich** – eine rückläufige Tendenz beobachtet wurde. Dagegen hat Österreich im Zeitraum

2000 bis 2007 eine leicht steigende und Deutschland eine stark steigende Tendenz verzeichnet, während in Schweden eine leicht rückläufige und in Frankreich eine stark rückläufige Tendenz festzustellen war. Eine relativ neue Entwicklung, über die vom RAXEN-Informationsnetz der Agentur in den Jahren 2007 und 2008 berichtet wurde, ist die Zunahme rechtsextremistisch motivierter „Hassdelikte“ im Internet. In diesem Zusammenhang könnten die Zunahmen im Zeitraum 2006 bis 2007 auf die jüngsten Anstrengungen der Mitgliedstaaten zurückzuführen sein, Hassdelikte im Internet effizienter zu erfassen.

1.2.1.4 Einschränkungen im Zusammenhang mit Strafverfolgungsdaten

Im Zuge der Auseinandersetzung mit den verfügbaren Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten bewertet die FRA alljährlich die Qualität der Datenerhebungsmechanismen der Mitgliedstaaten und ordnet jeden Staat einer von vier Kategorien oder „Klassen“ zu, wobei in Klasse 1 eine umfassende Datenerhebung stattfindet und in Klasse 4 keinerlei Daten verfügbar sind. Diese Einteilung basiert nicht auf einer einfachen Zählung der erfassten Vorfälle, sondern trägt auch der Gesamtqualität, der Detailtiefe und dem Funktionieren der Datenerhebungsmechanismen Rechnung.

Tabelle 1.4 zeigt die Einteilung der einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Daten für 2007 (Jahr mit dem umfassendsten Datenbestand in Bezug auf die EU-weite Datenerhebung) und Veränderungen der Einteilung gegenüber dem Vorjahr.

Tabelle 1.4 – Qualität offizieller Mechanismen zur Erhebung von Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straf- und Gewalttaten in den 27 EU-Mitgliedstaaten – einschließlich Veränderungen der Einteilung gegenüber dem Jahresbericht 2008 der FRA

KLASSE 1 Umfassend Umfangreiche Datenerhebung, einschließlich Einzelheiten über Opfer- und Tätermerkmale, Tatorte usw.	KLASSE 2 Gut Es gibt ein System zur Erfassung von Vorfällen/ Straftaten, und/oder das System erfasst schwerpunktmäßig <i>rechtsextremistische Vorfälle</i> (*)	KLASSE 3 Eingeschränkt Eingeschränkte Berichterstattung über Ermittlungen und Gerichtsverfahren, wobei eingehende Informationen oftmals nur auf Antrag verfügbar sind bzw. der Schwerpunkt auf allgemeiner <i>Diskriminierung</i> liegt (*)	KLASSE 4 Keine offiziellen Daten verfügbar Keine offiziellen Daten erhoben oder öffentlich verfügbar
Finnland Schweden Vereinigtes Königreich	Österreich (*) Belgien Tschechische Republik Dänemark Frankreich Deutschland (*) Irland Polen Slowakei	Bulgarien Zypern Estland Ungarn Lettland Litauen Luxemburg (*) Niederlande Slowenien	Griechenland Italien Malta Portugal Rumänien Spanien

Im Jahr 2007 lagen in 15 der 27 EU-Mitgliedstaaten – d. h. in den meisten Mitgliedstaaten – entweder keinerlei öffentlich verfügbare Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten vor (Klasse 4), oder es wurden nur einige wenige Gerichtsverfahren gemeldet (Klasse 3).

Neun Mitgliedstaaten verfügten im Jahr 2007 über „gute“ Mechanismen zur Erhebung und Meldung von Daten über rassistisch motivierte Straftaten (Klasse 2), und in drei Mitgliedstaaten konnten die Datenerhebungsmechanismen als „umfassend“ (Klasse 1) eingestuft werden.

Vergleicht man die Ergebnisse dieses Berichts mit denen des Vorläuferberichts der Agentur über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aus dem Jahr 2008, in dem die Qualität der Datenerhebungsmechanismen in Bezug auf die Daten des Jahres 2006 untersucht wurde, so ist festzustellen, dass fünf Länder ihre Einstufung verändert haben.

- **Belgien** ist von Klasse 3 in Klasse 2 aufgestiegen. Dies ist auf die Qualität und die Detailtiefe der für 2007 verfügbaren Daten zurückzuführen.

- **Zypern** ist aufgrund der Tatsache, dass es für 2007 zumindest begrenzte Daten zur Verfügung gestellt hat, von Klasse 4 in Klasse 3 aufgestiegen.
- **Italien, Malta und Portugal** sind von Klasse 3 in Klasse 4 zurückgestuft worden, da sie für das Jahr 2007 keine Daten über rassistisch motivierte Straftaten erhoben oder zur Verfügung gestellt haben.
- **Griechenland und Spanien** werden weiterhin in der schlechtesten Kategorie, der Klasse 4, geführt. An dieser Einstufung hat sich nichts geändert, seitdem die Agentur begann, die Qualität der Datenerhebungsmechanismen der einzelnen Mitgliedstaaten zu beobachten.

Insgesamt ergibt sich ein uneinheitliches Bild: Es gibt sowohl Verbesserungen als auch Verschlechterungen bei der Qualität der Mechanismen für die Erhebung von Daten über rassistisch motivierte Straftaten in den Mitgliedstaaten. **Italien, Portugal und Malta** enttäuschten allesamt und fielen gegenüber den in den Vorjahren bei Qualität und Verfügbarkeit ihrer Daten erzielten Verbesserungen wieder zurück.

1.2.1.5 Von der FRA gewonnene Daten über rassistisch motivierte Straftaten – EU-MIDIS

Angesichts der in vielen Mitgliedstaaten unzureichenden Erhebung offizieller Strafverfolgungsdaten über Straftaten und rassistisch motivierte Straftaten gegen Minderheiten leitete die FRA eine EU-weite Erhebung in die Wege, um unter anderem die Erfahrungen ausgewählter Minderheiten mit krimineller Viktimisierung zu untersuchen und festzustellen, ob die Viktimisierung nach Auffassung der Befragten rassistisch/ethnisch motiviert war (weitere Informationen über die Erhebung der Agentur zu Minderheiten und Diskriminierung in der Europäischen Union – EU-MIDIS – sind Abschnitt 4.1 zu entnehmen). Insgesamt wurden für die Erhebung 23 565 Angehörige von Minderheitengruppen in allen 27 Mitgliedstaaten im Rahmen persönlicher Interviews befragt, wobei die Feldarbeit im November 2008 abgeschlossen wurde.

Eine vollständige und eingehende Analyse der Ergebnisse von EU-MIDIS wird im Laufe der Jahre 2009 und 2010 in einer Reihe von FRA-Berichten veröffentlicht. Aus Abbildung 1.1 lässt sich jedoch bereits das Ausmaß von Straftaten und rassistisch motivierten Straftaten gegen Minderheiten in Europa ablesen, die weiterhin in unzureichendem Maße gemeldet, erfasst und von den zuständigen Behörden verfolgt werden. Da im Rahmen von EU-MIDIS in manchen Mitgliedstaaten nur Angehörige bestimmter Minderheitengruppen befragt wurden, vermitteln die nachfolgenden Zahlen lediglich ein unvollständiges Bild. Die Lebenswirklichkeit vieler gefährdeter Gruppen in der ganzen EU wird somit weiterhin nicht erfasst.

Abbildung 1.1 – EU-MIDIS: Opfer von Straftaten gegen Personen

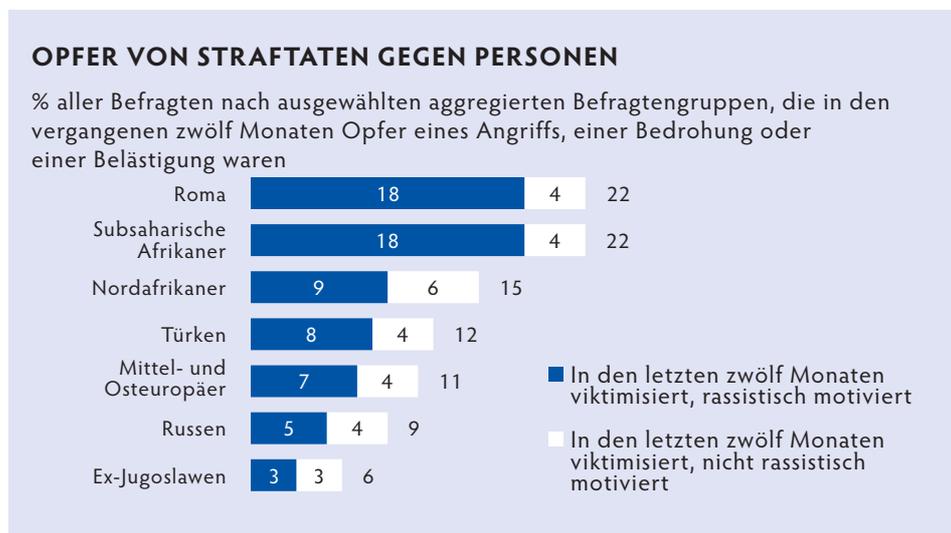


Abbildung 1.1 zeigt, dass im Durchschnitt 22 % der im Rahmen von EU-MIDIS befragten Roma und subsaharischen Afrikaner ⁽¹⁹⁾ Opfer einer personenbezogenen Straftat (Angriff, Bedrohung und Belästigung) geworden waren. Mit anderen Worten: Jeder vierte im Rahmen von EU-MIDIS befragte Roma oder subsaharische Afrikaner gab an, in den vergangenen zwölf Monaten Opfer eines Angriffs, einer Bedrohung oder einer Belästigung geworden zu sein.

Darüber hinaus zeigt Abbildung 1.1, dass im Durchschnitt 18 % der befragten Roma und subsaharischen Afrikaner der Auffassung waren, dass ihre Viktimisierungserfahrungen rassistisch motiviert waren. Mit anderen Worten: Jeder fünfte im Rahmen von EU-MIDIS befragte Roma oder subsaharische Afrikaner (darunter auch Schwarze karibischer Herkunft) gab an, in den vergangenen zwölf Monaten Opfer eines Angriffs, einer Bedrohung oder einer Belästigung aus rassistischen/ethnischen Beweggründen gewesen zu sein.

Insgesamt wurde im Rahmen von EU-MIDIS festgestellt, dass unter den für die Erhebung befragten aggregierten Gruppen subsaharische Afrikaner (einschließlich Schwarze karibischer Herkunft) und Roma am stärksten gefährdet sind, Opfer personenbezogener Straftaten und rassistisch motivierter personenbezogener Straftaten (Angriffe, Bedrohungen und Belästigungen) zu werden.

⁽¹⁹⁾ Diese Kategorie umfasst „Schwarze karibischer Herkunft“.

1.2.1.6 Ermutigende Entwicklungen

Neben der im Rahmen von EU-MIDIS festgestellten erschreckend geringen Erfassung rassistisch motivierter Straftaten in weiten Teilen Europas sind in einigen Mitgliedstaaten jedoch auch ermutigende Verbesserungen bei der Datenerhebung zu beobachten. Ausgehend von der bereits differenzierten Einteilung der Hassdelikte (nach fremdenfeindlicher, antisemitischer, islamfeindlicher oder homophober Motivation), untersucht **Schweden** gegenwärtig Möglichkeiten, neue Kategorien einzuführen, um in seinem Mechanismus für die Erhebung von Daten über Hassdelikte auch „gegen Roma gerichtete“ und „gegen Afro-Schweden gerichtete“ Straftaten zu erfassen. Die im Rahmen von EU-MIDIS gewonnenen Daten sprechen für die Aufnahme dieser neuen Kategorien.

Weitere bedeutsame Entwicklungen sind z. B. die von der Regierung in **Finnland** unterstützten Studien über die Bearbeitung rassistisch motivierter Straftaten innerhalb des Strafverfolgungssystems, von deren Meldung über die Strafverfolgung bis zur Gerichtsverhandlung. Informationen dieser Art könnten es den Strafverfolgungsbeamten ermöglichen, durch ein besseres Verständnis ergebnislos eingestellter Fälle Hemmnisse für eine erfolgreiche Strafverfolgung zu ermitteln und zu beseitigen.

Im Bezugszeitraum war in mehreren Mitgliedstaaten ein verbesserter rechtlicher Schutz der Opfer von Hassdelikten zu beobachten. Das Vorliegen eines rassistischen Motivs gilt nunmehr in **Portugal, Griechenland und Italien** bei bestimmten Straftaten als erschwerender Umstand. Darüber hinaus waren in **Litauen** und **Ungarn** gesetzliche Änderungen in diesem Sinne geplant. Das **letti-sche** Beispiel belegt allerdings, dass gesetzliche Initiativen für sich genommen nicht ausreichend sein können: Den Berichten zufolge kamen in diesem Land die entsprechenden Bestimmungen seit der Änderung des Strafrechts im Oktober 2006 in keinem einzigen Fall zur Anwendung.

Aus dem der Agentur vom RAXEN-Netz vorgelegten Material geht hervor, dass rassistisch motivierte Straftaten und Hassdelikte im Allgemeinen zunehmend über das Internet begangen werden. Aufgrund dessen erarbeiten einige Länder Kampagnen zur Lösung des Problems: So leitete z. B. das **belgische** Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung im Jahr 2008 eine landesweite Kampagne zur Sensibilisierung für Hassdelikte im Internet in die Wege. Zugleich werden neue Technologien eingesetzt, um die Meldung von Hassdelikten zu fördern. So hat z. B. in **Dänemark** die Stadt Kopenhagen ein System für die Online-Registrierung von Hassdelikten eingerichtet, mit dem in den ersten drei Monaten nach Inbetriebnahme über 200 Beschwerden – die Hälfte davon betreffend homophobe Vorfälle – erfasst wurden. In **Portugal** wurde eine gemeinsam mit der Kommission finanzierte Hotline in Betrieb genommen, um illegale Internet-Inhalte, darunter auch Websites mit rassistischen und fremdenfeindlichen Inhalten, zu ermitteln und zu sperren.

Die Nutzung des Internet als Medium für die Verbreitung von Hassreden stellt eine besondere Herausforderung dar. Der NIFC Hotline Polska (nationale Initiative für Kinder) zufolge wurden in **Polen** im Jahr 2007 in 230 Berichten rassistische und fremdenfeindliche Inhalte im Internet festgestellt ⁽²⁰⁾. In einigen Mitgliedstaaten gibt es Hinweise für einen erfolgreichen Umgang mit dieser Erscheinung. Im Jahr 2008 gelang es der **österreichischen** NRO ZARA, den ersten Fall von Hassdelikten im Internet vor ein österreichisches Strafgericht zu bringen, wobei der Straftäter zu einer Strafe von neun Monaten Haft verurteilt wurde. Bislang gibt es jedoch kein EU-weites Konzept. Das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität ⁽²¹⁾, das 2006 in Kraft trat, wurde erst von fünf Mitgliedstaaten (**Zypern, Dänemark, Frankreich, Lettland, Litauen**) ratifiziert, und im Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit werden EDV-Systeme nicht ausdrücklich erwähnt ⁽²²⁾.

Die Annahme des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit stellte auf EU-Ebene die wichtigste und ermutigendste Entwicklung im Bereich der Bekämpfung rassistisch motivierter Straftaten dar. Der Rahmenbeschluss soll die justizielle Zusammenarbeit verbessern und die Anwendung umfassender Rechtsvorschriften zur wirksamen Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit sicherstellen ⁽²³⁾. Im Rahmenbeschluss werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Reihe von Hassdelikten gegen eine nach den Kriterien der Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft definierte Gruppe unter Strafe zu stellen. Dazu zählen Aufstachelung zu Gewalt oder Hass gegen eine solche Gruppe oder das Billigen, Leugnen oder gröbliche Verharmlosen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, die gegen eine solche Gruppe verübt wurden.

Mit der Annahme dieses Rahmenbeschlusses wurde für Täter und Opfer rassistisch motivierter Straftaten sowie für die Akteure im Bereich der Strafverfolgung, die Mitgliedstaaten und die EU-Bürger ein deutliches Signal gesetzt, dass rassistisch motivierte Straftaten in den Mitgliedstaaten nicht toleriert werden dürfen und ernsthaft verfolgt werden sollten. Nachdem dieser Beschluss angenommen wurde, sind die Mitgliedstaaten nun gehalten, Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass (i) Opfer ermutigt werden, rassistisch motivierte Straftaten zu melden, (ii) Mechanismen umgesetzt werden, mit denen rassistisch motivierte Straftaten präzise erfasst werden, und (iii) die über rassistisch motivierte Straftaten erhobenen Daten hinreichend umfassend sind, dass sie für Initiativen wie z. B. im Bereich der Kriminalitätsverhütung verwendet werden können.

⁽²⁰⁾ NIFC Hotline Polska, <http://www.dyzurnet.pl/> (17.9.2008).

⁽²¹⁾ Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art, 2003.

⁽²²⁾ ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55.

⁽²³⁾ Rahmenbeschluss des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55, auf der Grundlage der Gemeinsamen Maßnahme des Rates 96/443/JI betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. L 185 vom 24.7.1996, S. 5.

Trotz dieser ermutigenden Entwicklungen erhält die Agentur allerdings weiterhin Berichte darüber, dass die Mitgliedstaaten rassistisch motivierte Straftaten nicht angemessen anerkennen und keine geeigneten Maßnahmen ergreifen. Besonders Besorgnis erregend sind die anhaltenden Berichte über polizeiliche Gewalt gegen gefährdete Minderheiten. Im Jahr 2008 wurden z. B. **Griechenland** und **Spanien** erneut von Amnesty International wegen Anschuldigungen im Zusammenhang mit einem brutalen Vorgehen der Polizei gegen Migranten und Asylbewerber kritisiert. In dieser Hinsicht müssen die EU-Rechtsvorschriften durch konzertierte Bemühungen in der Praxis ergänzt werden, um alle Erscheinungsformen rassistisch motivierter Gewalt zu bekämpfen.

1.3 Rassismus und Diskriminierung in den Bereichen des sozialen Lebens

1.3.1 Rassismus und Diskriminierung im Beschäftigungsbereich

1.3.1.1 Statistik und Diskriminierung

Für das Jahr 2008 liegen aus dem **Vereinigten Königreich** ⁽²⁴⁾, **Irland** ⁽²⁵⁾, den **Niederlanden** ⁽²⁶⁾ und **Schweden** ⁽²⁷⁾ Statistiken über bei Antidiskriminierungsstellen eingegangene Diskriminierungsbeschwerden und vor Gericht gebrachte Fälle vor. In den meisten Mitgliedstaaten erfolgt jedoch keine präzise Erfassung offizieller Beschwerden über rassistisch motivierte Diskriminierung. Wie bereits unter Punkt 1.1.2 dieses Berichts erörtert wurde, können darüber hinaus nur in sehr begrenztem Maße Rückschlüsse aus derartigen Statistiken gezogen werden.

Angesichts der unzureichenden Aussagekraft von Daten über Beschwerden besteht eine Möglichkeit darin, umfassendere offizielle Statistiken und Erhebungen heranzuziehen, um zu prüfen, ob diese die Problematik der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt erhellen können, insbesondere wenn Informationen über relevante Variablen wie den Bildungsabschluss verfügbar sind. So wies die OECD in ihrer statistischen Analyse 2008 darauf hin, dass in **Deutschland** bei jun-

⁽²⁴⁾ Die Zahl der beim *Employment Tribunals Service* (Amt der Arbeitsgerichte) erhobenen Klagen wegen rassistisch motivierter Diskriminierung nahm von 3 317 im Zeitraum 2004/2005 auf 3 780 im Zeitraum 2006/2007 zu (Anstieg um 13,9 %). In Nordirland stieg die Zahl der Fälle rassistisch motivierter Diskriminierung von 107 im Zeitraum 2003/2004 auf 121 im Zeitraum 2007/2008.

⁽²⁵⁾ Die vom *Office of the Director of Equality Investigations (ODEI)*, besser bekannt als das *Equality Tribunal* (Gleichstellungsgesicht), veröffentlichten vorläufigen Statistiken für die erste Jahreshälfte 2008 zeigen, dass 176 Beschwerden über „rassistisch motivierte“ Vorfälle eingereicht wurden. Dies stellt eine Zunahme um 23 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum dar, als 143 Fälle verzeichnet wurden.

⁽²⁶⁾ Den Antidiskriminierungsstellen (ADA – *anti-discriminatiebureaus*) wurden 1 741 Beschwerden im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt vorgelegt, was einer Zunahme gegenüber 2006 entspricht.

⁽²⁷⁾ Im Jahr 2008 wurden von Januar bis September 228 Beschwerden über ethnische Diskriminierung im Beschäftigungsbereich eingereicht. Die entsprechenden Informationen wurden vom Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung per E-Mail zur Verfügung gestellt (30.10.2008).

gen Menschen mit Migrationshintergrund (Migranten der zweiten Generation) die Beschäftigungsquote um etwa 15 Prozentpunkte niedriger liegt als bei der vergleichbaren Gruppe ohne Migrationshintergrund. Da dies nur knapp zur Hälfte durch Unterschiede im Bildungsniveau zu erklären ist, stellt die OECD fest: „Ein weiterer bedeutender Faktor dürfte die Diskriminierung am Arbeitsmarkt sein.“⁽²⁸⁾ Auch in **Estland** zeigte eine Analyse von vor kurzem erhobenen offiziellen Daten, dass Nicht-Esten im Vergleich mit der einheimischen Bevölkerung eine höhere Arbeitslosenquote aufweisen und in unsichereren Beschäftigungsverhältnissen mit geringerer Qualifizierung stehen. Zudem sind sie häufig für die ausgeübte Tätigkeit überqualifiziert⁽²⁹⁾. Die angeführten Beispiele (mittelbarer) statistischer Belege für das Problem der Diskriminierung lassen sich mit den im Jahresbericht der FRA 2008⁽³⁰⁾ beschriebenen Fällen aus Belgien, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, den im Jahresbericht 2007⁽³¹⁾ dargestellten Fällen aus Frankreich und Schweden sowie den im Jahresbericht 2006⁽³²⁾ enthaltenen Fällen aus Dänemark und Finnland vergleichen.

1.3.1.2 Statistiken über die ethnische und nationale Herkunft

Statistiken, in denen die ethnische und nationale Herkunft angegeben wird, können dazu beitragen, der Problematik auf den Grund zu gehen, indem die Muster der strukturierten Ungleichbehandlung ermittelt werden, unter der gerade jene Bevölkerungsgruppen in der Gesellschaft zu leiden haben, die gefährdet sind, Opfer rassistisch motivierter Diskriminierung zu werden. Diese Muster würden andernfalls gar nicht wahrgenommen. Bereits in früheren Berichten der FRA und des EUMC wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Verfahren der einzelnen Mitgliedstaaten für die Erhebung und Verwendung statistischer Daten über die ethnische oder nationale Herkunft weiterhin sehr unterschiedlich sind: In einigen Mitgliedstaaten werden sie offiziell gefördert, in anderen besteht dagegen ein gesetzliches Verbot.

Im Jahr 2008 wurde in einigen Mitgliedstaaten die Nutzung solcher Statistiken ausgebaut oder verfeinert, in anderen wurde erneut in der Öffentlichkeit über diese Praxis debattiert. Im **Vereinigten Königreich**, wo derartige Daten seit langem verwendet werden, wurde in der *Equalities Review*, einer unabhängigen

⁽²⁸⁾ OECD (2008), *Employment Outlook – Edition 2008* (Beschäftigungsausblick – Ausgabe 2008). OECD Publishing, verfügbar unter http://cedoc.sirio.regione.lazio.it/DOCUMENTI/24_MERCATO.pdf (15.9.2008); das Zitat stammt aus der Zusammenfassung *OECD Beschäftigungsausblick 2008 – Die deutsche Situation im Vergleich*, verfügbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/34/24/40914429.pdf> (15.9.2008).

⁽²⁹⁾ Kasearu, K., Trumm, A. (2008), „*The Socio-economic Situation of Non-Estonians*“ (Die sozioökonomische Situation von Nicht-Esten), in Heidmets, M. (Hg.), *Estonian Human Development Report 2007* (Estonischer Humanentwicklungsbericht 2007), Tallinn, S. 34-35. Die soziologische Analyse basierte auf offiziellen statistischen Daten aus den Vorjahren.

⁽³⁰⁾ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Annual Report 2008* (Jahresbericht 2008), S. 43.

⁽³¹⁾ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Bericht über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU 2007*, S. 55.

⁽³²⁾ EUMC, *Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU 2006* (Jahresbericht zur Situation im Hinblick auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU 2006), S. 43.

Untersuchung über die Ungleichbehandlung, die Notwendigkeit betont, Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung durch die Erhebung von Daten aus sieben Kategorien betreffend die „Vielfalt“, darunter ethnische Herkunft und Religion⁽³³⁾, zu begleiten. Darüber hinaus wurden für die lokalen Behörden neue Leitlinien zur Erhebung von Gleichstellungsdaten erstellt⁽³⁴⁾. Daneben arbeiten die **schottische** Regierung und das *General Register Office for Scotland* (GROS, Allgemeines Standesamt für Schottland) an der Entwicklung einer neuen Klassifizierung der ethnischen Herkunft, die bei der Volkszählung 2011 und anderen statistischen Erhebungen der Regierung zur Anwendung kommen soll.

In **Belgien** gab die Kommission für den Schutz der Privatsphäre⁽³⁵⁾ eine mit Gründen versehene Stellungnahme zur Praxis der Flämischen öffentlichen Arbeitsverwaltung (VDAB) ab, sensible personenbezogene Daten (einschließlich der ethnischen Herkunft) in einer internen Datenbank zu erfassen, um Fragen im Zusammenhang mit der Vielfalt beim eigenen Personal zu verfolgen. Die Kommission kam in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass die Praxis rechtmäßig sei, sofern der Grund für die Erfassung sensibler Daten den Mitarbeitern zum Vorteil gereiche und ihre schriftliche Zustimmung eingeholt werde⁽³⁶⁾. Im Jahr 2008 nahm in der **Slowakei** der parlamentarische Ausschuss für Menschenrechte, Minderheiten und die Rechtsstellung der Frau eine Entschließung⁽³⁷⁾ an, in der die Regierung aufgefordert wurde, die Erhebung von Daten über die ethnische Herkunft zu legalisieren, um die Beobachtung der Diskriminierung aus Gründen der „rassischen Zugehörigkeit“ oder der ethnischen Herkunft zu verbessern. In **Deutschland** wurde 2008 das völlige Fehlen statistischer Daten über die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung oder der Arbeitskräfte in einem Bericht des CERD kritisiert⁽³⁸⁾.

1.3.1.3 Gerichtsverfahren und Beispiele für Vorfälle

Nur eine kleine Minderheit von Beschwerden über Diskriminierung führt letztendlich zu einem Gerichtsverfahren. Zu den Beispielen im Jahr 2008 zählen mehrere Fälle in **Irland**, wo das *Equality Tribunal* (Gleichstellungsgericht) in zwei Verfahren zugunsten von Beschäftigten urteilte, die bei ihrer Entlassung aus Grün-

⁽³³⁾ Equalities Review (2007), *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review* (Fairness und Freiheit: abschließender Bericht von Equalities Review), <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview/publications.html>.

⁽³⁴⁾ Tuke, A. (2008), *Measuring equality at a local level* (Messung der Gleichbehandlung auf lokaler Ebene), London: Improvement and Development Agency, <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/8873228>.

⁽³⁵⁾ *Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer / Commission de la protection de la vie privée* (Kommission für den Schutz der Privatsphäre).

⁽³⁶⁾ Avis n°05/2008 du 27.2.2008, verfügbar unter http://www.privacycommission.be/fr/docs/Commission/2008/avis_05_2008.pdf (14.8.2008).

⁽³⁷⁾ Uznesenie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien k problematike zberu etnických dát: <http://www.nrsr.sk/appbin/xweb/VyboryNR/lpzn/Uznesenia/31.%20schôdza%2030.%2004.%202008/Uznesenie%20LPNZ%20133.doc>.

⁽³⁸⁾ Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD-UN) (2008), *Consideration of Reports Submitted by State Parties Under Article 9 of the Convention. Concluding Observations of CERD. Germany* (Bewertung der von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 9 des Übereinkommens vorgelegten Berichte, Abschließende Bemerkungen des CERD, Deutschland) (73. Sitzung).

den der „Rasse“ diskriminiert worden waren ⁽³⁹⁾. In einem weiteren Fall wurde einem britischen Staatsangehörigen Recht zuerkannt und ein Technologieunternehmen verurteilt, das es versäumt hatte, „angemessene und machbare Schritte“ zu unternehmen, um zu verhindern, dass dieser Mitarbeiter aus Gründen der „Rasse“ belästigt wurde ⁽⁴⁰⁾. In **Portugal** wurde der Kommission für Gleichheit und gegen rassistische Diskriminierung ⁽⁴¹⁾ der Fall einer Bediensteten kapverdischer Herkunft gemeldet, die vom Dienst in einer lokalen Behörde suspendiert worden war, weil sie zum einen angeblich den Behördenleiter des Rassismus bezichtigt hatte, nachdem dieser sie als „Nigger“ beschimpft hatte, und sich zum anderen entgegen den Anweisungen des Leiters auf Kreolisch mit ihrer Schwester unterhalten hatte ⁽⁴²⁾.

In **Ungarn** wurde ein Unternehmen mit einer Geldbuße belegt, weil es sich aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit dreier Bewerber zur Roma-Gemeinschaft geweigert hatte, diese als Reinigungskräfte einzustellen ⁽⁴³⁾. In der **Slowakei** unternahm eine Roma-Frau rechtliche Schritte und machte geltend, dass sie als „Zigeunerin“ beschimpft worden sei, ihr die schlechtesten Tätigkeiten zugewiesen worden seien und die Firma sie als einzige Mitarbeiterin von einer Vertragsverlängerung ausgeschlossen habe. In **Frankreich** verglichen Gerichte im Jahr 2008 im Rahmen zweier Verfahren ⁽⁴⁴⁾ den beruflichen Werdegang von Mitarbeitern mit langjähriger Betriebszugehörigkeit und afrikanischen, maghrebinischen oder asiatischen Namen mit dem von Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung, die in den entsprechenden Unternehmen eine vergleichbare Betriebszugehörigkeit oder Qualifizierung aufwiesen, und urteilten, dass die Schlechterstellung der erstgenannten Gruppe auf Diskriminierung aus Gründen der Rasse zurückzuführen sei.

Diskriminierende Anzeigen

In **Österreich** stellten Anzeigen, in denen darauf hingewiesen wurde, dass ausschließlich „Bewerbungen von Österreichern erwünscht“ seien oder nur Personen mit „Muttersprache Deutsch“ in Frage kämen, weiterhin ein Problem dar ⁽⁴⁵⁾. In **Dänemark** wurden drei Stellenanzeigen, die offenkundig einen Verstoß gegen das Gesetz gegen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt darstellten, dem Arbeitsministerium und schließlich der dänischen Polizei gemeldet ⁽⁴⁶⁾. In **Estland** wurde ein Unternehmen vom *Legal Information Centre for Human Rights* (Gesetzlichen Informationszentrum für Menschenrechte) heftig dafür kritisiert, dass es in

⁽³⁹⁾ Frau Ning Ning Zhang/Towner Trading (trading as Spar Drimnagh (DEC-E2008-037); Stratulat/M&J Recycling Ltd. (DEC-E2008-037).

⁽⁴⁰⁾ Ein Mitarbeiter/ein Technologieunternehmen (DEC-E2008-038).

⁽⁴¹⁾ Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial: <http://www.cicdr.pt/> (30.9.2008). Der Fall wurde von der NRO „SOS Racism“ gemeldet.

⁽⁴²⁾ Vgl. <http://ww1.rtp.pt/noticias/index.php?article=356874&visual=26&tema=1> (30.9.2008); vgl. Pressemitteilung unter http://www.esquerda.net/media/panflo_benfica_be.pdf (30.9.2008).

⁽⁴³⁾ <http://www.egyenlobanasmod.hu/zanza/94-2008.pdf> (19.9.2008).

⁽⁴⁴⁾ Breleur, Kotor/Renault (2.4.2008); Bosch (20.6.2008); Renault vor dem Berufungsgericht von Versailles und Bosch vor einem Arbeitsgericht.

⁽⁴⁵⁾ ZARA, *Rassismus Report 2007*, verfügbar unter <http://www.zara.or.at/materialien/rassismus-report/Rassismus-Report%202007.pdf> (10.9.2008).

⁽⁴⁶⁾ Die Meldung erfolgte durch die NRO „DACoRD“.

einer Stellenanzeige einen Fahrdienstleiter „mit Muttersprache Estnisch“ gesucht hatte ⁽⁴⁷⁾. In **Finnland** leitete das Büro des Ombudsmanns für Minderheiten 33 Stellenanzeigen, in denen die „finnische Staatsangehörigkeit“ und/oder „perfekte finnische Sprachkenntnisse“ gefordert wurden, an die Arbeitsschutzbehörden weiter, damit den Arbeitgebern entsprechende Leitlinien an die Hand gegeben würden. In einigen Fällen wurden die Stellenanzeigen der Polizei übermittelt ⁽⁴⁸⁾.

Im Jahr 2008 wurde die Unrechtmäßigkeit derartiger Stellenanzeigen in dem richtungsweisenden Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache *Feryn* hervorgehoben. Weitere Einzelheiten sind Punkt 2.2.2 dieses Berichts zu entnehmen.

Von NRO und anderen Stellen gemeldete Vorfälle

Im Jahr 2008 haben NRO in vielen Ländern Vorfälle von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gegen verschiedene Minderheiten und Migrantengruppen gemeldet. In **Ostdeutschland** wurde über mehrere antipolnische Vorfälle ⁽⁴⁹⁾ berichtet ⁽⁵⁰⁾. In **Österreich** beschrieben die NRO ZARA ⁽⁵¹⁾ in Wien und Helping Hands in Graz ⁽⁵²⁾ diskriminierende Vorfälle, die gegen Menschen aus Kroatien, der Türkei, Indien, dem Iran und Tunesien gerichtet waren. Diese Vorfälle betrafen unter anderem Frauen mit Kopftüchern, denen es nicht gestattet wurde, Tätigkeiten mit direktem Kundenkontakt auszuüben ⁽⁵³⁾, Fälle von Belästigung am Arbeitsplatz, bei denen die Vorgesetzten nicht eingriffen, und Bedrohungen oder Übergriffe durch Kunden gegen Menschen, die an öffentlichen Orten arbeiteten. Darüber hinaus wurde über einen Vorfall berichtet, bei dem ein Mann afrikanischer Herkunft, der seinen Wehrdienst ableistete, von den anderen Wehrdienstern, die mitunter weiße Kapuzen mit Augenschlitzen im Stile des Ku-Klux-Klans aufsetzten, rassistisch belästigt wurde ⁽⁵⁴⁾.

⁽⁴⁷⁾ Datenbank des *Legal Information Centre for Human Rights* (Gesetzliches Informationszentrum für Menschenrechte), Estland.

⁽⁴⁸⁾ Finnland, Vähemmistövaltuutettu, Jahresbericht 2007, S. 17-19, verfügbar unter [http://www.ofm.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/vuosikertomus_en_2007/\\$file/vuosikertomus_en_2007.pdf](http://www.ofm.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/vuosikertomus_en_2007/$file/vuosikertomus_en_2007.pdf) (1.10.2008).

⁽⁴⁹⁾ Die *tageszeitung* berichtete über die Zunahme der Zahl antipolnischer Vorfälle in Löcknitz, einer kleinen Gemeinde an der deutsch-polnischen Grenze, die einen relativ hohen Zustrom polnischer Migranten verzeichnet [Schmollack, S. (2008), *Antipolnische Ressentiments in Vorpommern. Bis es knallt*, in *tageszeitung* (13.5.2008)]. Vgl. ferner Glowinski, G. (2008), *Jugendliche wegen Anschlag vor Gericht*, in *MZ-WEB.de* (27.6.2008): <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/rechtsextremismus/Rechtsextremismus;art2647,2522067> (16.9.2008).

⁽⁵⁰⁾ Online-Chronologie von rechtsextremistischen Übergriffen in Mecklenburg-Vorpommern, erstellt von der Opferberatung LOBBI e.V., verfügbar unter <http://www.lobbi-mv.de/html/chrono.php> (16.9.2008).

⁽⁵¹⁾ ZARA, *Rassismus Report 2007*, verfügbar unter <http://www.zara.or.at/materialien/rassismus-report/Rassismus-Report%202007.pdf> (10.9.2008).

⁽⁵²⁾ Helping Hands Graz, *Jahresbericht 2007*, verfügbar unter <http://helpinghands.htu.tugraz.at/2007.pdf> (10.9.2008).

⁽⁵³⁾ Vgl. ferner Sommerbauer, J., und Kocina, E. (2008), *Kopftuch als Karrierehindernis aus Stoff*, in *Die Presse* (31.5.2008), S. 13, und Fatima – eine Qualifikationsoffensive junger Musliminnen, <http://www.projektfatima.at/> (10.9.2008), die bereits in früheren Berichten erwähnt wurde.

⁽⁵⁴⁾ ZARA, *Rassismus Report 2007*, Fall 52, S. 44, verfügbar unter <http://www.zara.or.at/materialien/rassismus-report/Rassismus-Report%202007.pdf> (10.9.2008).

Die **belgische** NRO MRAX setzte sich mit dem Bürgermeister einer lokalen Gemeinde in der Region Brüssel-Hauptstadt in Verbindung, nachdem Arbeiter marokkanischer Herkunft über ein Jahr lang Zielscheibe von Belästigungen und rassistisch motivierten Übergriffen waren, ohne dass die Geschäftsleitung irgendeine Maßnahme ergriffen hätte ⁽⁵⁵⁾. In **Irland** berichtete der NCCRI ⁽⁵⁶⁾ über den Fall eines Franzosen afrikanischer Herkunft, der aus Gründen der „Rasse“ entlassen worden war, und über mehrere rassistisch motivierte Übergriffe, z. B. gegen einen Afrikaner auf einer Dubliner Baustelle, durch Kunden auf Beschäftigte eines Dubliner Supermarkts und durch Kollegen auf einen Mitarbeiter in einem Dubliner Bus ⁽⁵⁷⁾. Das **deutsche** Antidiskriminierungsbüro ADB Köln registrierte den Fall eines Mannes nigerianischer Herkunft, der von Kollegen verbal angegriffen und rassistisch beleidigt worden war und dem von der Geschäftsleitung mitgeteilt wurde, er solle keinen Ärger machen, sonst werde er „zurück in den Busch geschickt“ ⁽⁵⁸⁾.

1.3.1.4 Erhebungen in Form von Befragungen

Im Jahr 2008 haben Erhebungen in Form von Befragungen gänzlich neuartige Belege für die Problematik zutage gefördert. In **Slowenien** gaben in einer Umfrage ⁽⁵⁹⁾ unter 112 großen Arbeitgebern 31,5 % der Befragten an, sie würden eher slowenische Staatsangehörige slowenischer Volkszugehörigkeit einstellen, und in **Litauen** wurde festgestellt, dass 40,7 % der befragten Arbeitgeber keine Roma einstellen würden ⁽⁶⁰⁾. In **Finnland** fielen die Antworten je nach Branche unterschiedlich aus: 65 % der Arbeitgeber im Bauwesen waren bereit, (entsprechend qualifizierte) Roma zu beschäftigen, gegenüber 41 % der Arbeitgeber im Einzelhandel ⁽⁶¹⁾.

Umfragen unter Arbeitgebern werden von Erhebungen über die eigenen Erfahrungen von Wanderarbeitnehmern und Beschäftigten aus Minderheitengruppen ergänzt. Im Jahr 2008 veröffentlichte der Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung in **Schweden** einen Bericht über die Erfahrungen von Erwachsenen afrikanischer Herkunft, von denen viele diskriminierende und rassistische Erfah-

⁽⁵⁵⁾ MRAX (2008), *Jahresbericht 2007*, S. 40-41.

⁽⁵⁶⁾ National Consultative Committee on Racism and Interculturalism (Nationaler Beratungsausschuss für Rassismus und interkulturelle Angelegenheiten), Irland.

⁽⁵⁷⁾ *National Consultative Committee on Racism and Interculturalism* (NCCRI, Nationaler Beratungsausschuss für Rassismus und interkulturelle Angelegenheiten), Vorfälle von Rassismus und strategische Maßnahmen des NCCRI, Januar-Juni 2008, S. 5, verfügbar unter <http://www.nccri.ie/pdf/RacistIncidentsJan-June08.pdf>.

⁽⁵⁸⁾ Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd) (2008), Stellungnahme des Antidiskriminierungsverbands Deutschland (advd) zum zweijährigen Bestehen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), Berlin.

⁽⁵⁹⁾ *Accepting Diversity – A Step towards a Just Society* (Die Vielfalt annehmen – ein Schritt zu einer gerechten Gesellschaft), von Zavod za izobraževanje in kulturo Črnomelj (Institut für Bildung und Kultur Črnomelj) von Oktober bis Dezember 2007 durchgeführte Umfrage.

⁽⁶⁰⁾ Vilmorus (2008), *Tolerancija* (6.-11.3.2008); telefonische Umfrage unter Unternehmen (10.-20.3.2008). Die Umfrage wurde im Auftrag der Aktiengesellschaft Idea Prima durchgeführt.

⁽⁶¹⁾ Syrjä, H., und Valtakari, M. (2008), *Romanien pitkä matka työn markkinoille. Tutkimus romanien työmarkkinoille sijoittumisen edistämiseksi*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työ ja yrittäjyys 22/2008, verfügbar unter http://www.tem.fi/files/20018/TEMJul_22_2008_tyo_ja_yrittajyys.pdf (1.2.2008).

rungen auf dem Arbeitsmarkt gemacht hatten ⁽⁶²⁾. In **Frankreich** veröffentlichte die HALDE (Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung) die Ergebnisse einer Erhebung, die unter anderem zeigten, dass über ein Drittel der Personen, die der Meinung waren, am Arbeitsplatz diskriminiert worden zu sein, keine entsprechende Meldung erstattete und dass in den meisten Fällen der Arbeitgeber oder Vorgesetzte für die Diskriminierung verantwortlich zeichnete ⁽⁶³⁾. Die meisten im Rahmen einer **deutschen** Studie befragten Migrantinnen gaben an, dass sie auf dem Arbeitsmarkt oder in der Berufsausbildung diskriminiert und teilweise unverhohlen schikaniert worden waren ⁽⁶⁴⁾.

In einer Studie in **Irland** wurde aufgezeigt, dass Menschen aus nicht englischsprachigen Ländern bei der Arbeitssuche durchweg in stärkerem Maße als andere Gruppen diskriminiert wurden ⁽⁶⁵⁾, und in einer weiteren Studie wurde festgestellt, dass negative Erfahrungen und Diskriminierung am Arbeitsplatz am häufigsten von nigerianischen und chinesischen Befragten gemeldet wurden, wobei nigerianische Befragte im besonderen Maße Schikanen und Belästigungen ihrer Kollegen ausgesetzt waren ⁽⁶⁶⁾. In einer Studie im **Vereinigten Königreich** vertraten ein Drittel der asiatischen und 20 % der schwarzen Führungskräfte die Auffassung, dass rassistisch motivierte Diskriminierung ein Hindernis für ihren beruflichen Aufstieg dargestellt hat ⁽⁶⁷⁾.

In einer Studie der Universität von Hasselt, **Belgien** ⁽⁶⁸⁾, wurde ermittelt, dass die meisten Absolventen türkischer oder marokkanischer Herkunft der Ansicht waren, sie müssten sich aufgrund von Vorurteilen gegen Bewerber aus ethnischen Minderheiten stärker anstrengen als die einheimischen belgischen Mitbewerber. Tatsächlich förderte die Studie zutage, dass Absolventen türkischer oder marokkanischer Herkunft im Durchschnitt drei Monate und 28 Tage nach ihrem Abschluss

⁽⁶²⁾ Schweden, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008), *Att färgas av Sverige: Upplevelser av diskriminering och rasism bland vuxna med afrikansk bakgrund i Sverige* (Farbige in Schweden: Erfahrungen von Erwachsenen afrikanischer Herkunft mit Diskriminierung und Rassismus in Schweden), Kalonaityte, Kawesa und Tedros (2007) (erscheint im November 2008).

⁽⁶³⁾ HALDE/CSA, *Les discriminations dans le monde du travail*, Februar 2008, http://www.halde.fr/IMG/pdf/CSA_HALDE_Discrimination_dans_le_monde_du_travail-2-3.pdf.

⁽⁶⁴⁾ Färber, Ch., Arslan, N., Köhnen, M., und Parlar, R. (2008), *Migration, Geschlecht und Arbeit. Probleme und Potentiale von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt*, Opladen & Farmington Hills: Budrich UniPress Ltd.

⁽⁶⁵⁾ Russell, H., Quinn, E., King O'Riain, R., und McGinnity, F. (2008), *The Experience of Discrimination in Ireland: Analysis of the QNHS Equality Module* (Diskriminierende Erfahrungen in Irland: Analyse des QNHS-Moduls zur Gleichbehandlung), verfügbar unter http://www.esri.ie/publications/search_for_a_publication/search_results/view/index.xml?id=2554 (21.10.2008); O'Connell, P. J., und McGinnity, F. (2008), *Immigrants at Work: Ethnicity and Nationality in the Irish Labour Market* (Migranten bei der Arbeit: ethnische Herkunft und Staatsangehörigkeit auf dem irischen Arbeitsmarkt), verfügbar unter http://www.esri.ie/publications/search_for_a_publication/search_results/view/index.xml?id=2608 und <http://www.equality.ie/index.asp?docID=737> (21.10.2008).

⁽⁶⁶⁾ Immigrant Council of Ireland; Migration & Citizenship Research Unit, University College Dublin (2008), *Getting On: From Migration to Integration* (Fortschritte von der Migration zur Integration), verfügbar unter http://www.immigrantcouncil.ie/images/5115_gettingon.pdf (21.10.2008).

⁽⁶⁷⁾ Hooker, H., Jagger, N., und Baldwin, S. (2008), *Recruitment of Under-Represented Groups into the Senior Civil Service* (Einstellung unterrepräsentierter Gruppen im gehobenen Dienst), Ministerium für Arbeit und Renten, ISBN 978 1 84763 477 1.

⁽⁶⁸⁾ Vandevenne, G., und Lenaers, S. (2007), *Alloctoon talent aan het werk*, Diepenbeek: Expertisecentrum Gelijke Onderwijskansen, verfügbar unter [http://uhdspace.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/7776/1/Alloctoon %20talent %20aan %20het %20werk.pdf](http://uhdspace.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/7776/1/Alloctoon%20talent%20aan%20het%20werk.pdf) (10.9.2008).

eine Stelle fanden, während einheimische belgische Absolventen bereits nach zwei Monaten und fünf Tagen eine Beschäftigung gefunden hatten.

Allerdings stellten nicht alle diese Erhebungen aus dem Jahr 2008 fest, dass sich die Befragten diskriminiert fühlten. In **Polen** arbeitende ukrainische Migranten teilten z. B. den Wissenschaftlern mit, dass sie sich im Allgemeinen nicht diskriminiert fühlen ⁽⁶⁹⁾. In einer **bulgarischen** Studie vertrat nur 1 % der Migrantinnen die Ansicht, beim Zugang zum Arbeitsmarkt Opfer von Diskriminierung geworden zu sein ⁽⁷⁰⁾. In einigen Ländern sind jedoch nicht die „Migranten“, sondern einheimische Roma am stärksten von Ausgrenzung betroffen. Im Jahr 2008 veröffentlichte das *European Roma Rights Centre* (Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma) einen Bericht ⁽⁷¹⁾ auf der Grundlage einer in mehreren Ländern, darunter **Bulgarien, Tschechische Republik, Rumänien** und **Slowakei**, durchgeführten Studie. Darin wurde festgestellt, dass in fast allen Ländern über 60 % der befragten Roma angaben, persönlich schon einmal diskriminiert worden zu sein. Darüber hinaus berichteten die meisten befragten Roma in zwei neuen **spanischen** Studien, dass sie sich mindestens einmal diskriminiert gefühlt hätten, insbesondere bei der Arbeitsplatzsuche ⁽⁷²⁾.

1.3.1.5 Diskriminierungstests

Das Problem der Diskriminierung wird den Opfern oftmals gar nicht bewusst, nicht zuletzt, weil die Diskriminierung bei Einstellungsverfahren häufig für das Opfer nicht erkennbar ist. Mit Hilfe von Diskriminierungstests kann dieses Problem ans Tageslicht befördert werden. Im Jahr 2008 veröffentlichte Animo-Antwerp, die Jugendorganisation der flämischen Sozialistischen Partei in **Belgien**, die Ergebnisse eines Tests, bei dem jeweils zwei nahezu identische Lebensläufe an 50 Arbeitgeber übermittelt wurden. Jeder Arbeitgeber erhielt zwei Lebensläufe, die mit Ausnahme der ethnischen Herkunft des Bewerbers in allen Punkten übereinstimmten. Einheimische belgische Bewerber wurden in 60 % der Fälle zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen, während die Erfolgchancen von Bewerbern aus ethnischen Minderheiten lediglich 25 % betragen ⁽⁷³⁾.

⁽⁶⁹⁾ Internationale Organisation für Migration (2008), *Ukrainians Migrants on the Polish Labour Market* (Ukrainische Migranten auf dem polnischen Arbeitsmarkt).

⁽⁷⁰⁾ Krasteva, A. (2008), *Immigration, Gender, Labour* (Zuwanderung, Geschlecht, Arbeitsmarkt), in Spasova, P. und Georgiev, Y. (Hg.), *The Implications of EU Membership on Immigration Trends and Immigrant Integration Policies for the Bulgarian Labour Market* (Auswirkungen des EU-Beitritts auf Zuwanderungstendenzen und Politiken zur Integration von Migranten auf dem bulgarischen Arbeitsmarkt), Sofia, Economic Policy Institute, verfügbar unter http://epi-bg.org/dmdocuments/book-GMF-EPI_all.pdf (17.9.2008).

⁽⁷¹⁾ Das European Centre for Rights of the Roma (Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma) veröffentlichte im Jahr 2007 einen Bericht mit dem Titel *The Glass Box: Exclusion of Roma from Employment* (Die gläserne Box: Ausgrenzung von Roma aus dem Arbeitsmarkt), verfügbar unter <http://www.errc.org/db/02/14/m00000214.pdf>.

⁽⁷²⁾ Fundación Secretariado Gitano (sd), *El empleo en la población gitana de la Comunidad de Madrid. Un estudio comparado*, verfügbar unter <http://www.gitanos.org/publicaciones/estudioempleo/madrid/index.html> (11.7.2008); Fundación Secretariado Gitano (sd), *El empleo en la población gitana de Castilla y León. Un estudio comparado*, verfügbar unter <http://www.gitanos.org/publicaciones/estudioempleo/castillayleon/index.html> (11.7.2008).

⁽⁷³⁾ Die Ergebnisse können unter <http://www.minderhedenforum.be/2pers/200801opinieanoniemsolliciteren.htm> eingesehen werden (10.9.2008).

1.3.1.6 Religion, Kultur und Vielfalt

Ende 2008 wurde ein neuer EU-Bericht über das Management von Vielfalt veröffentlicht, in dem Unternehmen aus allen 27 Mitgliedstaaten befragt und neue Informationen über die Vorteile und Herausforderungen eines Ansatzes für die Vielfalt gewonnen wurden. In der Studie wurde festgestellt, dass, auch wenn sich die Mehrheit der europäischen Unternehmen der Thematik Vielfalt bewusst ist, „viele von ihnen die Umsetzung der Vielfalt noch nicht in Angriff genommen haben“⁽⁷⁴⁾.

Ein Element eines Ansatzes für das Management von Vielfalt ist die positive Anerkennung und die Duldung religiöser und kultureller Unterschiede in der Belegschaft. In früheren Berichten der FRA/des EUMC wurde auf außerordentliche Unterschiede hinsichtlich der Bereitschaft der Arbeitgeber hingewiesen, diese Vielfalt anzuerkennen und zuzulassen. In **Dänemark** wurde in einer Umfrage unter privaten und öffentlichen Arbeitgebern festgestellt, dass neun von zehn Arbeitgebern versuchen würden, Mitarbeiter an religiösen Feiertagen von Minderheiten freizustellen und Frauen das Tragen eines Kopftuchs gestatten würden⁽⁷⁵⁾. In **Schweden** ermöglicht ein im Jahr 2007 geschlossener Vergütungstarifvertrag Mitarbeitern in begründeten Fällen, Urlaub im Einklang mit ihren religiösen Überzeugungen zu nehmen⁽⁷⁶⁾. Dagegen erklärten in einer **slowenischen** Umfrage⁽⁷⁷⁾ unter 112 Großunternehmen lediglich 34 % der Befragten, es sei recht und billig, dass alle Mitarbeiter an ihrem wichtigsten religiösen Feiertag Urlaub nehmen könnten⁽⁷⁸⁾, wobei die Mehrheit die Auffassung vertrat, dass es nicht sinnvoll sei, religiösen Überzeugungen am Arbeitsplatz durch das Tragen einer bestimmten Kleidung Ausdruck zu verleihen⁽⁷⁹⁾. Einer Umfrage unter den Personalleitern von 130 Unternehmen in **Belgien**⁽⁸⁰⁾ zufolge vertraten 71 % der Großunternehmen und 55 % der mittleren Unternehmen die Ansicht, dass die Einstellung einer Bewerberin, die ein Kopftuch trägt, für eine Tätigkeit mit Kundenkontakt problematisch sei.

Im Sinne eines Ansatzes für die Vielfalt wird dagegen argumentiert, dass flexible Regelungen im religiösen und kulturellen Bereich gut für das Geschäft sind.

⁽⁷⁴⁾ Europäische Kommission (2008), *Vielfalt in Europa: Die Reise geht weiter – Vorteile für Unternehmen, Perspektiven und bewährte Verfahren*, verfügbar unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=de&eventId=125>.

⁽⁷⁵⁾ LG Insight für das Ministerium für Flüchtlinge, Migranten und Integration: *Undersøgelse af religion på det danske arbejdsmarked*, verfügbar unter http://wk.die.dk/flarkiv/lginsight.die.dk/file/PDF_filer/LGinsight_rap_13lk_low.pdf.

⁽⁷⁶⁾ Zwischen *Svensk Teknik och Design* (Schwedischer Verband beratender Ingenieure und Architekten), *Sif* (Sif), *Sveriges Ingenjörer* (Schwedischer Verband der Ingenieure) und *Sveriges Arkitekter* (Schwedischer Verband der Architekten) geschlossener Tarifvertrag; *Almega* (2007), *Röd dag efter egen tro*, verfügbar unter http://www.almega.se/Templates/T_2.asp?PN=7480392 (10.10.2007).

⁽⁷⁷⁾ *Accepting Diversity – A Step towards a Just Society* (Die Vielfalt annehmen – Ein Schritt zu einer gerechten Gesellschaft), von Zavod za izobraževanje in kulturo Črnomelj (Institut für Bildung und Kultur Črnomelj) von Oktober bis Dezember 2007 durchgeführte Umfrage.

⁽⁷⁸⁾ Gegenwärtig werden im *Gesetz über Feiertage und arbeitsfreie Tage* fünf religiöse Feiertage der römisch-katholischen Kirche und ein Feiertag der evangelischen Kirche als arbeitsfreie Tage anerkannt.

⁽⁷⁹⁾ In der Kategorie „Sonstige“ wurden 9,1 % der Antworten erfasst. Zagar, N. (Hg.) (2007), *Sprejemanje različnosti – korak do pravične družbe, Črnomelj: Zavod za izobraževanje in kulturo*, S. 62-63, 66, 113-115.

⁽⁸⁰⁾ Eine Zusammenfassung in englischer Sprache ist verfügbar unter <http://www.ffw.com/feature/discrimination-at-work-survey.aspx> (14.8.2008).

Die Kehrseite der Medaille ist allerdings, dass ein Arbeitgeber, der nicht die gebotenen Maßnahmen ergreift, rechtlich belangt werden kann. So reichte z. B. im Mai 2008 ein Mitarbeiter muslimischen Glaubens in **Slowenien** eine Beschwerde beim Anwalt für den Gleichstellungsgrundsatz ein, weil sich ein Arbeitgeber, der seine Mitarbeiter während der Arbeitszeit mit Mahlzeiten versorgte, weigerte, Essen ohne Schweinefleisch oder Schweinefett anzubieten. In seiner Stellungnahme stellte der Anwalt für den Gleichstellungsgrundsatz fest, dass die betreffende Person aus Gründen der Religion mittelbar diskriminiert worden war ⁽⁸¹⁾. Ferner leitete der Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung in **Schweden** ein Verfahren gegen ein Reinigungsunternehmen ein, weil dieses eine muslimische Frau aus Somalia wegen des Tragens „nicht angemessener Kleidung“ am Arbeitsplatz entlassen hatte ⁽⁸²⁾.

Es liegt jedoch auf der Hand, dass bei der flexiblen Handhabung religiöser und kultureller Anliegen ein Mindestmaß an „Begründetheit“ gewährleistet sein muss und dass nicht alle Anfragen dieser Art von den Gerichten als begründet angesehen werden. In den **Niederlanden** urteilte z. B. im Jahr 2008 ein Gericht, dass ein Arbeitgeber im Rahmen seines Ermessensspielraums handelte, als er einen Bewerber ablehnte, der sich aus religiösen Gründen weigerte, Frauen die Hand zu geben ⁽⁸³⁾.

1.3.2 Rassismus und Diskriminierung im Wohnungswesen

1.3.2.1 Offizielle und inoffizielle statistische Daten über Vorfälle von Diskriminierung und Rassismus im Wohnungswesen

Ebenso wie im Beschäftigungsbereich vermitteln die von offiziellen und nicht offiziellen Organisationen erhobenen Beschwerdedaten kein genaues Bild vom tatsächlichen Ausmaß der Diskriminierung im Wohnungswesen. Bei der Erhebung von Beschwerdedaten legen offizielle und nicht offizielle Organisationen in den Mitgliedstaaten weiterhin überaus unterschiedliche und uneinheitliche Kriterien zugrunde. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen weiterhin nicht über ein zentralisiertes Meldesystem für Beschwerden. Darüber hinaus erheben in einer Reihe von Ländern die nationalen Gleichstellungsstellen im Wohnungswesen nach wie vor keine nach der ethnischen Herkunft disaggregierten Daten.

⁽⁸¹⁾ Die Informationen wurden von der Regierungsstelle für Chancengleichheit auf Anfrage übermittelt.

⁽⁸²⁾ http://www.do.se/upload/rattsfall/eda_ad_do/dnr1416-2007.pdf (in schwedischer Sprache).

⁽⁸³⁾ Eine vergleichbare Entscheidung wurde später vom Zentralen Berufungsgericht bestätigt, als dieses die Entlassung einer Angestellten einer staatlichen Schule, die sich geweigert hatte, Männern die Hand zu geben, für rechtmäßig erklärte. Vgl. LjN: B112440 <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=B12440>.

1.3.2.2 Forschungsergebnisse

Wie im Arbeitsmarktbereich sind Belege für Diskriminierung von Migranten, Roma, Flüchtlingen und Asylbewerbern beim Zugang zum Wohnungsmarkt zudem wesentlich überzeugender, wenn sie durch spezifische Forschungsprojekte, Haushaltserhebungen und Untersuchungen amtlicher Stellen untermauert werden. Mehrere dieser Belege liegen für das Jahr 2008 vor.

Dem Jahresbericht 2007⁽⁸⁴⁾ der *Oficina per la No Discriminació* (Agentur für die Bekämpfung der Diskriminierung) zufolge führte in **Spanien** die *Fiscalia Superior de Justicia de Catalunya* (katalanische Staatsanwaltschaft) im Juli 2007 Ermittlungen gegen neun Wohnungsgesellschaften wegen mutmaßlichen Betrugs im Zusammenhang mit der Vermietung von Objekten durch, von dem in erster Linie Migranten betroffen waren. In **Finnland** veröffentlichte das Innenministerium im Jahr 2008 eine Studie über Migranten und Roma im Wohnungswesen⁽⁸⁵⁾. Beide Gruppen berichteten über Erfahrungen mit Diskriminierung bei der Wohnungssuche, wobei insbesondere die Roma (50 % der Befragten) betroffen waren.

Nur einige wenige Länder haben Diskriminierungstests durchgeführt, um Diskriminierung beim Zugang von Migranten und Angehörigen ethnischer Minderheiten zum Wohnungsmarkt aufzudecken. In **Spanien** wurden im Rahmen der Studie von SOS Racismo Vizcaya⁽⁸⁶⁾ erhebliche Unterschiede zwischen der Gesamtzahl der Migranten angebotenen Wohnungen und der Anzahl der an einheimische Wohnungssuchende vermittelten Wohnungen ermittelt. In **Schweden** führte der schwedische Mieterbund Diskriminierungstests durch, bei denen etwa 100 Vermieter – sowohl öffentliche als auch private – landesweit telefonisch von Personen mit ausländisch klingenden bzw. schwedischen Namen angerufen wurden⁽⁸⁷⁾. In 37 % der Fälle gab es Hinweise auf ethnische Diskriminierung. Die Wohnungssuchenden mit ausländisch klingenden Namen erhielten oftmals eine Absage, während schwedische Wohnungssuchende, die denselben Vermieter ein paar Minuten später anriefen, zumeist freundlich begrüßt wurden und ohne weiteres eine Wohnung angeboten bekamen. Des Weiteren legte der **französische Haut Conseil à l'Intégration** (Hohe Integrationsrat – HCI) dem französischen Premierminister im Januar 2008 einen Bericht vor⁽⁸⁸⁾, aus dem hervorging, dass Migranten beim Zugang zu Sozialwohnungen Opfer systematischer Diskriminierung werden

⁽⁸⁴⁾ Oficina per la No Discriminació, *Memòria 2007*, verfügbar unter <http://www.oficinadiscriminacio.com/images/stories/documents/OND-exterior.pdf>, und *Barcelona 2007, Situacions de discriminació denunciades*, verfügbar unter <http://www.oficinadiscriminacio.com/images/stories/documents/OND-interior.pdf> (23.7.2008).

⁽⁸⁵⁾ Der Bericht steht unter folgender Adresse zur Verfügung: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/F37BCBA4EF7973FAC22574D6002493F9/\\$file/302008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/F37BCBA4EF7973FAC22574D6002493F9/$file/302008.pdf).

⁽⁸⁶⁾ SOS Racismo – Bizkaiko (2008), *Conductas discriminatorias hacia el colectivo inmigrante en el acceso a la vivienda en la ciudad de Bilbao*.

⁽⁸⁷⁾ Quelle: Schwedischer Mieterbund (Hyresgästföreningen), verfügbar unter http://www.hyresgastforeningen.se/eprise/main/hemhyra/data/2007/02/article/article20070202_132021737/article20070202_132021737?orgId=-.

⁽⁸⁸⁾ Haut Conseil à l'intégration (2008), *Le logement des personnes immigrées*, http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_logement_immigres.pdf. Der Bericht basierte vornehmlich auf den Ergebnissen der *Enquête nationale du Logement* (Nationale Wohnungserhebung), die in den Jahren 2001-2002 durchgeführt wurde.

und den Ergebnissen mehrerer Diskriminierungstests zufolge beim Zugang zum privaten Wohnungsmarkt diskriminiert werden.

In **Irland** zeigte eine Studie ⁽⁸⁹⁾, dass rassistisch motiviertes antisoziales Verhalten im Bereich öffentlicher Sozialwohnungen und des privaten Wohnungsektors, insbesondere in einkommensschwachen Gebieten, durchaus ein Problem darstellt. In ihrem Dritten Bericht über **Malta** ⁽⁹⁰⁾ stellte die EKRI fest, „dass aus den Haftlagern entlassene Migranten in offenen Einrichtungen untergebracht werden und dass es für sie sehr schwierig ist, Zugang zum privaten Wohnungsmarkt zu finden“, und empfahl den maltesischen Behörden nachdrücklich, „Maßnahmen zu ergreifen, um der rassistisch motivierten Diskriminierung beim Zugang zum privaten Wohnungsmarkt zu begegnen“. In **Portugal** ergaben Forschungsarbeiten, dass Migranten, die einen Antrag auf ein Hypothekendarlehen stellen, mitunter diskriminiert werden ⁽⁹¹⁾.

Im August 2008 leitete die UNHCR-Regionalvertretung für Mitteleuropa eine Studie über die Situation von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Mitteleuropa in die Wege ⁽⁹²⁾. In der Studie wurde festgestellt, dass Vermieter in **Bulgarien** von Flüchtlingen höhere Mieten und Kautionen verlangten als von einheimischen Mietern und dass Flüchtlinge häufig ihre Kautionszahlung nach Auszug nicht zurückerhielten. Im selben Bericht wurde aufgezeigt, dass Flüchtlinge in **Slowenien** keinen Anspruch auf öffentliche Sozialwohnungen hatten und sich mit weiteren Problemen auseinandersetzen mussten, wie z. B. mit der Weigerung privater Vermieter, einen rechtsgültigen Vertrag aufzusetzen, um die Mieteinnahmen nicht versteuern zu müssen.

Im **Vereinigten Königreich** ergaben Forschungsarbeiten positivere Entwicklungen. Im Rahmen der *Citizenship Survey: April 2007 – March 2008, England and Wales* wurde gezeigt, dass der Anteil der Angehörigen ethnischer Minderheitengruppen, die der Auffassung waren, dass sie von den Wohnungsämtern schlechter behandelt würden als Angehörige anderer ethnischer Gruppen, im Zeitraum 2007-2008 (11 %) geringer war als im Jahr 2001 (13 %) ⁽⁹³⁾.

⁽⁸⁹⁾ Silke, D., Norris, M., Kane, E., und Portley, B. (2008), *Building Integrated Neighborhoods, Towards an Inter-cultural Approach to Housing Policy and Practice in Ireland* (Schaffung integrierter Nachbarschaften: Für ein interkulturelles Konzept im Bereich der Wohnungspolitik und -praxis in Irland), verfügbar unter <http://www.nccri.ie>.

⁽⁹⁰⁾ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2007), *Third report on Malta* (Dritter Bericht über Malta), angenommen am 14. Dezember 2007 und veröffentlicht am 29. April 2008, verfügbar unter http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Malta/Malta_CBC_3_.asp#TopOfPage (24.9.2008).

⁽⁹¹⁾ INVIP-Forschungsprojekt, nähere Einzelheiten können unter folgender Adresse abgerufen werden: <http://www.numena.org.pt/conteudo.asp?lingua=ENG&idEstrut=7&idPag=177>.

⁽⁹²⁾ UNHCR-Regionalvertretung für Mitteleuropa (2008), *Being a Refugee: Age, Gender and Diversity Mainstreaming Report 2007* (Leben als Flüchtling: Alter, Geschlecht und Vielfalt – Mainstreaming-Bericht 2007), verfügbar unter http://www.unhcr-budapest.org/images/stories/2008/agdm/UNHCR-AGDM_report_2007-ENfinal.pdf (30.9.2008).

⁽⁹³⁾ *Citizenship Survey: April 2007 – March 2008, England and Wales* (Bürgerbefragung: April 2007-März 2008, England und Wales), 26. Juni 2008, verfügbar unter <http://www.communities.gov.uk/publications/communities/citizenshipsurveyaprmar08>.

Der Eurobarometer-Befragung 2008 ⁽⁹⁴⁾ zufolge fühlt sich der durchschnittliche Europäer wohl bei dem Gedanken, jemanden mit einer anderen ethnischen Herkunft als der eigenen zum Nachbarn zu haben. Bei derselben Befragung wurde allerdings auch festgestellt, dass sich rund ein Viertel der Europäer unwohl fühlen würde, einen Sinti oder Roma zum Nachbarn zu haben.

1.3.2.3 Wohnverhältnisse der Roma-Gemeinschaften

Sinti und Roma sowie Traveller zählen beim Zugang zum Wohnungsmarkt zu den am stärksten benachteiligten Gruppen. Fälle von mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierung sowie Zwangsräumungen wurden aus **Bulgarien**, der **Tschechischen Republik**, **Spanien**, **Finnland**, **Frankreich**, **Ungarn**, **Irland**, **Italien**, **Litauen**, **Polen**, **Portugal**, **Rumänien**, **Slowenien**, der **Slowakei**, **Schweden** und dem **Vereinigten Königreich** gemeldet. In diesem Kapitel sollen einige Fälle beispielhaft beleuchtet werden.

In **Bulgarien** genehmigte der Bezirksbürgermeister eine geplante Zwangsräumung in Batalova Vodenitsa, einem Ghetto in Sofia, von der etwa 180 Angehörige von Roma-Familien betroffen waren ⁽⁹⁵⁾. Aufgrund der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom Juli 2008, in der der Regierung Bulgariens nach Artikel 39 der Verfahrensordnung vorläufige Maßnahmen angezeigt wurden, setzte der Bezirksbürgermeister die Durchsetzung des Räumungsbefehls „bis zur Lösung der Wohnprobleme der Einwohner in Batalova Vodenitsa“ aus ⁽⁹⁶⁾.

In **Ungarn** verhängte das Budapester Gericht gegen die lokale Verwaltung des zweiten Bezirks von Budapest eine Geldbuße von 100 000 HUF (ca. 400 EUR) pro Kopf, nachdem fast 40 Roma, darunter zwei Schwangere und 20 Kinder, ohne ein ordentliches Rechtsverfahren aus Wohnungen vertrieben wurden, die sie unrechtmäßig bezogen hatten ⁽⁹⁷⁾.

In **Litauen** war im Jahr 2007 ein Gerichtsverfahren betreffend den Abriss einer Roma-Siedlung in Kirtimai anhängig ⁽⁹⁸⁾. Im September 2008 verwies das

⁽⁹⁴⁾ Europäische Kommission (2008), *Diskriminierung in der Europäischen Union: Wahrnehmungen, Erfahrungen und Haltungen*, Juli 2008.

⁽⁹⁵⁾ *European Roma Rights Centre* (Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma) (2008), *Schreiben an den Präsidenten der Republik Bulgarien und den Bürgermeister von Sofia vom 2. Juli 2008*, verfügbar unter <http://www.errc.org/db/03/0B/m0000030B.pdf> (29.9.2008)

⁽⁹⁶⁾ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Fünfte Sektion (2008), Beschwerde Nr. 25446/06, Darstellung des Sachverhalts und Fragen an die Parteien, verfügbar unter <http://cmiskp.echr.coe.int/#!/tkp197/viewhbk.m.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=72608&sessionId=14190232&skin=hudoc-cc-en&attachment=true> (29.9.2008).

⁽⁹⁷⁾ Ungarn, Fővárosi Bíróság/26.P.24.502/2006/10 (4.7.2008). Quelle: NEKI: *Féher Füzet 2007*. Das Manuskript wurde der ungarischen nationalen Anlaufstelle von NEKI zur Verfügung gestellt.

⁽⁹⁸⁾ Litauen, Vilniaus apygardos administracinis teismas/Nr. I-8136-17/2007.

Oberste Verwaltungsgericht den Fall an die untergeordnete Instanz, um die Höhe des immateriellen Schadens festzusetzen ⁽⁹⁹⁾.

In **Finnland** erließ das Nationale Diskriminierungstribunal im Januar 2008 ein Diskriminierungsverbot und verhängte ein Zwangsgeld von 2 000 EUR gegen eine Wohnungsgesellschaft in der Stadt Raahе. Das Unternehmen erklärte sich bereit, einem Roma eine Wohnung unter der Bedingung zu vermieten, dass das Sozialamt der Stadt Raahе als Bürge für die Vermietung einstehe. Das Tribunal stellte fest, diese Bedingung gelte nicht in vergleichbaren Situationen für Wohnungssuchende aus der Mehrheitsbevölkerung. Dementsprechend befand das Tribunal, dass die Wohnungsgesellschaft den Wohnungssuchenden aus Gründen der ethnischen Herkunft diskriminiert habe ⁽¹⁰⁰⁾.

1.3.2.4 Gesetzliche Beschränkungen beim Zugang zu Wohnraum

In einigen Mitgliedstaaten gelten weiterhin gesetzliche Beschränkungen für den Zugang von Migranten, Flüchtlingen und Asylbewerbern zu Sozialwohnungen. In diesem Kapitel sollen einige Fälle beispielhaft beleuchtet werden.

Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) ⁽¹⁰¹⁾ äußerte Bedenken hinsichtlich des flämischen Wohngesetzes in **Belgien**, das den Zugang zu Sozialwohnungen an die Bedingung knüpft, dass Bewerber und Mieter die niederländische Sprache beherrschen oder sich formal verpflichten, diese Sprache zu lernen. Im Juli 2008 urteilte das Verfassungsgericht, dies verstoße weder gegen den Grundsatz des Diskriminierungsverbots und des Rechts auf eine Wohnung nach Maßgabe der Artikel 10, 11 und 23 der belgischen Verfassung noch gegen europäische oder internationale Verträge ⁽¹⁰²⁾. In **Italien** bezeichnete das Nationale Büro gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse (UNAR) in einer Stellungnahme ⁽¹⁰³⁾ die vom Wohnungsamt der Gemeinde Verona erlassenen Bestimmungen ⁽¹⁰⁴⁾ als rechtswidrig und diskriminierend, da Bürger, die seit mehr als zehn Jahren in der Gemeinde gemeldet waren, und italienische Staatsbürger mit Blick auf die Zuweisung günstiger Sozialwohnungen eine höhere Punktzahl erhielten.

⁽⁹⁹⁾ Mitteilung der nationalen Anlaufstelle Litauen (Zentrum für ethnische Studien – Institut für Sozialforschung) an das Oberste Verwaltungsgericht Litauens (26.9.2008).

⁽¹⁰⁰⁾ Die Entscheidung steht unter folgender Adresse zur Verfügung: <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/sltk/home.nsf/PFBD/A85FDCAD7E5D1774C22573DA004918F0?opendocument>.

⁽¹⁰¹⁾ Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Abschließende Bemerkungen zu Belgien (7.3.2008).

⁽¹⁰²⁾ Belgien, Grondwettelijk Hof-Cour constitutionnelle/Urteil Nr. 101/2008 (10.7.2008), verfügbar unter <http://www.arbitrage.be/> (16.9.2008).

⁽¹⁰³⁾ Italien, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali / Parere UNAR –Prot. 97/UNAR (18.2.2008), verfügbar unter <http://www.asgi.it/index.php?page=nws.home&idint=cn08022104&mode=detail&imm=> (15.9.2008).

⁽¹⁰⁴⁾ AGECE / Delibera n. 4 (4.9.2007) e n. 23 (25.9.2007).

Im Februar 2008 stellte der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte in zwei Entscheidungen eine Verletzung des Rechts auf Wohnung durch **Frankreich** fest ⁽¹⁰⁵⁾: In einem Fall ging es um Halteplätze für Traveller und in einem anderen um die Bedingungen für die Zuweisung von Sozialwohnungen an die bedürftigsten Bürger sowie um die unzureichenden Beschwerdeverfahren im Falle übermäßig langer Wartezeiten ⁽¹⁰⁶⁾.

Im Januar 2008 verwarf das Bundesverwaltungsgericht in **Deutschland** ⁽¹⁰⁷⁾ eine Initiative mehrerer Bundesländer, die darauf abzielte, eine bundesweite Regelung einzuführen, die es anerkannten Flüchtlingen oder subsidiär geschützten Personen, die Sozialleistungen erhalten, verbieten sollte, einen Wohnsitz in einem anderen Bundesland, Bezirk, Landkreis oder sogar in einer anderen Gemeinde zu nehmen ⁽¹⁰⁸⁾.

1.3.2.5 Bewährte Praktiken

Am 19. Mai 2008 erließ die **rumänische** Regierung einen Rechtsakt zur Verabschiedung des Pilotprogramms „Sozialwohnungen für Roma-Gemeinschaften“ ⁽¹⁰⁹⁾. Das Programm sah die Durchführung lokaler Programme für die Schaffung von sozialem Wohnraum durch die Nationale Agentur für das Wohnungswesen, die Nationale Agentur für Roma und lokale Behörden in den acht Entwicklungsregionen Rumäniens vor. Die neuen Sozialwohnungen werden von den lokalen Gemeindebehörden verwaltet und bedürftigen Roma-Familien zugewiesen. Dementsprechend billigte die rumänische Regierung am 1. Oktober 2008 den Bau von 300 Sozialwohnungen für Roma-Familien.

In **Frankreich** unterzeichneten die *Haute Autorité de Lutte Contre les Discriminations et pour l'Égalité* (HALDE, Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung), das *Ministère du logement et de la ville* (Ministerium für Wohnungswesen und Stadtentwicklung) und der *Délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer* (Interministerielle Beauftragte für die Chancengleichheit der Franzosen aus den französischen Überseegebieten) am 3. Juli 2008 die *Charte portant lutte contre les pratiques de discrimination au logement*

⁽¹⁰⁵⁾ Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, Beschwerde Nr. 39/2006, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC39Merits_en.pdf;
Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, Beschwerde Nr. 33/2006, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC33Merits_en.pdf.

⁽¹⁰⁶⁾ Europarat, Ministerkomitee / ResChS(2008)8, Kollektivbeschwerde Nr. 39/2006, *European Federation of National Organisations working with the homeless* (FEANTSA (Europäischer Dachverband der nationalen Organisationen, die mit Wohnungslosen arbeiten))/Frankreich, 2. Juli 2008, und Europarat, Ministerkomitee / ResChS(2008)7, Kollektivbeschwerde Nr. 33/2006, *International Movement ATD Fourth World/Frankreich*, 2. Juli 2008.

⁽¹⁰⁷⁾ UNHCR (2007), *UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen*, verfügbar unter http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/4.2._D-Stellungnahmen/UNHCR_Wohnsitzauflage.pdf (15.9.2008).

⁽¹⁰⁸⁾ Deutschland, Bundesverwaltungsgericht (15.1.2008) 1 C 17.07.

⁽¹⁰⁹⁾ Guvernul României, Hotărâre privind aprobarea Programului-pilot, „Locuințe sociale pentru comunitățile de romi“, 19.5.2008, verfügbar unter http://www.mie.ro/_documente/transparenta/consultari_publice/consultare44/hg.pdf.

à l'égard des français originaires d'outre-mer ⁽¹¹⁰⁾ (Charta für die Bekämpfung von Praktiken zur Diskriminierung französischer Bürger aus den Überseegebieten im Wohnungswesen). Die Unterzeichner der Charta verpflichteten sich, a) die Bürger über ihre Rechte nach Maßgabe des Gesetzes vom 6. Juli 1989, das auf eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Mieter und Vermieter abzielt, zu unterrichten, b) die Bürger über die Möglichkeit zu unterrichten, eine Beschwerde bei der Staatsanwaltschaft einzureichen und sich schriftlich per Post oder auf elektronischem Wege (Website) an die HALDE zu wenden, c) in ihren Büros Wohnungssuchenden und Vermietern die Informationsunterlagen der HALDE zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus verpflichtete sich d) jede Vertragspartei, unabhängig davon, ob es sich um einen zugelassenen Immobilienmakler oder um einen Verbund von Immobilienunternehmen handelt, die Öffentlichkeit oder potenzielle Kunden darüber zu unterrichten, dass sie diese Charta unterzeichnet hat.

1.3.3 Rassismus und Diskriminierung im Bildungsbereich

In allen Mitgliedstaaten laufen verschiedene soziale, nationale, ethnische und religiöse Gruppen Gefahr, im Bildungsbereich unmittelbar und mittelbar diskriminiert zu werden. Von der Diskriminierung im Bildungsbereich betroffen sind vor allem Sinti und Roma, Traveller sowie Kinder von Asylbewerbern und Migranten ohne Papiere. Den Berichten zufolge sind ferner Kinder mit Migrationshintergrund aus Nicht-EU-Ländern sowie ethnische, sprachliche und religiöse Minderheiten von diskriminierenden Praktiken und Strukturen betroffen.

In diesem Abschnitt werden die verfügbaren Indikatoren und Informationen im Zusammenhang mit Rassismus, Diskriminierung und Ungleichbehandlung im Bildungswesen untersucht. Mehrere besonders wichtige Themen werden aus der Perspektive der politischen Strategien und Diskussionen in den 27 EU-Mitgliedstaaten erörtert.

1.3.3.1 Zugang zu Bildung

Obwohl in den meisten Mitgliedstaaten der freie Zugang zu Bildung gesetzlich garantiert ist, haben gefährdete Gruppen in der Praxis Schwierigkeiten, Zugang zu einer hochwertigen Bildung zu erhalten. In einigen EU-Mitgliedstaaten unterliegen Kinder von Flüchtlingen und Asylbewerbern nicht der allgemeinen Schulpflicht. In manchen Mitgliedstaaten sind die Schulbehörden verpflichtet, Informationen über den Rechtsstatus der Schüler zu erfassen und weiterzugeben, so dass illegale Migranten Gefahr laufen, gemeldet und abgeschoben zu werden. Weitere Faktoren, die den Zugang zu einer hochwertigen Bildung erschweren, sind unter anderem (a) diskriminierende Einschulungsverfahren und Zugangstests, (b) mangelnde Verfügbarkeit und Unzugänglichkeit von Vorschuleinrichtungen sowie

⁽¹¹⁰⁾ Die Charta steht unter folgender Adresse zur Verfügung: http://www.halde.fr/spip.php?page=article&id_article=12316.

(c) weite Schulwege. Die praktischen Einschränkungen des Zugangs zu Bildung betreffen vor allem die Kinder von Sinti und Roma, Traveller sowie von Asylbewerbern und Migranten ohne Papiere.

Beispiele für Probleme von Flüchtlingen, Asylbewerbern, Migranten und Minderheiten

In **Italien** gab die Stadt Mailand ein Rundschreiben ⁽¹¹¹⁾ über die Anmeldung von Kindern im Alter von bis zu fünf Jahren in Kinderkrippen und Kindergärten heraus. Gemäß dem Rundschreiben konnten Kleinkinder aus Drittländern, deren Eltern ihre Aufenthaltsgenehmigungen nicht bis zum 28. Februar 2008 vorlegen konnten, nicht in den Kinderkrippen und Kindergärten der Stadt angemeldet werden. Eine marokkanische Mutter, deren Kleinkind die Anmeldung in der Kinderkrippe verweigert wurde, weil sie ihren Arbeitsplatz verloren hatte und infolgedessen ihre Aufenthaltsgenehmigung nicht verlängern konnte, verklagte die Stadt wegen diskriminierender Behandlung ⁽¹¹²⁾. Im Februar 2008 urteilte ein Mailänder Gericht, dass die beschriebene Bestimmung diskriminierend sei und wies die Stadt an, der Anmeldung des Kindes stattzugeben ⁽¹¹³⁾. In **Lettland** haben nur die Kinder von Migranten, die über eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung verfügen, Zugang zur staatlich garantierten Bildung. Kinder von Drittstaatsangehörigen mit einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung bleiben außen vor. Diese Familien müssen einen Vertrag mit einer Schule abschließen, damit ihre Kinder am Schulunterricht teilnehmen können, und darüber hinaus ein Schulgeld entrichten, dessen Höhe von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich ausfallen kann ⁽¹¹⁴⁾. In **Schweden** unterliegen asylsuchende Kinder nicht der Schulpflicht ⁽¹¹⁵⁾. Asylsuchende Kinder gehen immer seltener zur Schule ⁽¹¹⁶⁾.

Bemühungen um einen besseren und gerechteren Zugang zu Bildung

In **Deutschland** unterliegen im Saarland seit dem 1. August 2008 alle Kinder der Schulpflicht. Zu diesem Zeitpunkt trat eine Änderung des Landesschulgesetzes in Kraft, gemäß der die zuvor geltenden Beschränkungen für Kinder nicht anerkannter Flüchtlinge mit einer Duldung aufgehoben wurden. In Nordrhein-Westfalen erließ das Schulministerium am 27. März 2008 eine Verordnung, in der festgestellt wurde, dass der Aufenthaltsstatus von Schülern nicht zu dokumentieren

⁽¹¹¹⁾ Italien, Comune di Milano, Rundschreiben Nr. 20 (17.12.2007).

⁽¹¹²⁾ Monestiroli, T. (2008), „Asili, primo ricorso contro la Moratti“, in *La Repubblica – Milano* (15.1.2008).

⁽¹¹³⁾ Tribunale di Milano, Sezione I Civile, N. 2380/08 R. G.

⁽¹¹⁴⁾ Die Informationen wurden vom Ministerium für Bildung und Wissenschaft am 24.9.2008 bereitgestellt.

⁽¹¹⁵⁾ Schweden, Statens Offentliga Utredningar, *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas*, SOU 2007:34.

⁽¹¹⁶⁾ *Skolor och elever läsåret 2001/02-2006/07*, verfügbar unter http://www.skolverket.se/content/1/c4/90/53/Grund_Elever_Riks_Tab2A.xls (8.7.2007) und *Skolor och elever läsåret 2006/07, medelvärdet för kommungrupper (kommunala skolor)*, verfügbar unter http://www.skolverket.se/content/1/c4/90/53/Grund_Elever_Riks_Tab2A.xls (8.7.2007).

ist und dass die Schulleitung nicht aufgefordert werden darf, Meldebescheinigungen oder Kopien von Pässen der Eltern vorzulegen ⁽¹¹⁷⁾.

1.3.3.2 Rassistisch motivierte Vorfälle und diskriminierende Praktiken

Lediglich **Frankreich** ⁽¹¹⁸⁾ und die **Niederlande** verfügen über ein landesweites System für die Beobachtung rassistisch motivierter Vorfälle im Bildungsbereich. In **Deutschland** beobachten einige Bundesländer rechtsextremistische Vorfälle an Schulen, und im **Vereinigten Königreich** sind alle Schulen verpflichtet, auf lokaler Ebene Daten über rassistisch motivierte Vorfälle zu erheben und jährlich zu erfassen. Alle anderen Mitgliedstaaten führen derzeit keine systematische Beobachtung rassistisch motivierter Vorfälle im Bildungsbereich durch.

Zu den Formen rassistisch motivierter Vorfälle und diskriminierender Praktiken, die der FRA im Jahr 2008 gemeldet wurden, zählen problematische Inhalte in Schulbüchern in **Belgien** ⁽¹¹⁹⁾ und in Schülerzeitungen in **Slowenien** ⁽¹²⁰⁾, Profilerstellung auf der Grundlage ethnischer Merkmale während einer Klassenfahrt in **Dänemark** ⁽¹²¹⁾, Segregation von Roma-Schülern in **Ungarn** und **Polen** ⁽¹²²⁾, ungerechtfertigte Überweisung von Roma-Schülern an Sonderschulen in der **Slowakei** ⁽¹²³⁾, gegen Mitschüler aus Minderheitengruppen gerichtete Gewalt und Hassreden in **Italien** ⁽¹²⁴⁾ und **Dänemark** ⁽¹²⁵⁾, Hassreden von Lehrkräften gegen

⁽¹¹⁷⁾ Forum Menschenrechte (2008), *Menschenrechte für Menschen ohne Papiere realisieren!*, verfügbar unter http://forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_05-2008/FMR_menschenrechte_fuer_menschen-ohne-papiere.pdf (16.9.2008).

⁽¹¹⁸⁾ Derzeit sind aufgrund der Migration von der Datenerhebungssoftware SIGNA (*Signalement des actes de violence par les établissements du second degré*) zu SIVIS (*Système d'Information et de Vigilance sur la Sécurité scolaire* – Überwachungs- und Informationssystem für die Sicherheit an Schulen) keine Daten verfügbar.

⁽¹¹⁹⁾ Verstraete, Eva (2006), *Vlaamse leermiddelen onder de loep. Op zoek naar het interculturele gehalte*, Universiteit Gent: Steunpunt Diversiteit & Lernen, verfügbar unter <http://www.steunpuntico.be/main.asp?lan=1&typ=102> (1.9.2008).

⁽¹²⁰⁾ Im Jahr 2008 wurde in einer Schülerzeitung ein Artikel veröffentlicht, der offenkundig Angriffe auf Schüler nicht slowenischer Herkunft enthielt. Die Schulaufsicht verwies den Fall *wegen Verdachts auf* eine Straftat an den zuständigen Bezirksstaatsanwalt.

⁽¹²¹⁾ Während einer Klassenfahrt richteten die Lehrer einer dänischen Schule bei der Suche nach Waffen ihre Aufmerksamkeit unverhältnismäßig stark auf das Gepäck von Schülern aus ethnischen Minderheiten. Die Staatsanwaltschaft wurde mit dem Fall befasst. Schreiben, 4. August 2008, Journal Nr. SA2-2008-5129-0077.

⁽¹²²⁾ In einem Fall in Ungarn wurden sechs Roma-Schüler unter Verweis auf disziplinarische Probleme vom Schulbesuch ausgeschlossen: <http://nol.hu/cikk/505878/> (19.9.2008).

In einem Fall in Polen wurden die Roma-Schüler räumlich von den übrigen Schülern getrennt. Im Jahr 2008 stellte der Beauftragte des Ausschusses für nationale und ethnische Minderheiten des polnischen Parlaments (Sejm) fest, dass es sich hierbei um Diskriminierung handelte.

⁽¹²³⁾ Im Jahr 2008 stellte Amnesty International Slovakia (AI) fest, dass Roma-Kinder aus der Ortschaft Pavlovce nad Uhom 99,5 % der Schüler in der örtlichen Sonderschule ausmachten. Im März 2008 besuchten fast zwei Drittel der Roma-Kinder im schulpflichtigen Alter die Sonderschule.

⁽¹²⁴⁾ In Italien beleidigte ein Schüler einen Mitschüler venezolanischer Herkunft, griff ihn an und verletzte ihn schwer.

⁽¹²⁵⁾ In Dänemark beschwerte sich ein Vater darüber, dass eine Gruppe von Schülern in der Schule seines Sohnes mehrmals Schüler aus ethnischen Minderheiten belästigt hatte und sein Sohn ebenfalls Opfer von Hassreden geworden war, weil seine Mutter aus Thailand stammte.

Schüler aus Minderheitengruppen in **Rumänien** und **Belgien** ⁽¹²⁶⁾, sprachliche Diskriminierung beim Zugang zu Bildung in **Estland** ⁽¹²⁷⁾ und islamfeindlich motivierte Diskriminierung in **Österreich** ⁽¹²⁸⁾ und Dänemark ⁽¹²⁹⁾.

1.3.3.3 Ungleichheiten im Bildungswesen

In vielen EU-Mitgliedstaaten gibt es ein erhebliches Leistungsgefälle zwischen Schülern der Mehrheitsbevölkerung und Schülern aus Migranten- oder Minderheitenfamilien. Dieses Leistungsgefälle lässt sich zum Teil durch Schulsysteme erklären, die die sozioökonomischen Unterschiede und die unterschiedliche Sprachkompetenz der Schüler nicht auszugleichen vermögen. Die Leistungsunterschiede können jedoch auch auf Segregation im Bildungswesen und auf diskriminierende Praktiken der Schulbehörden und in den Schulen zurückzuführen sein.

Auswirkungen von Schulsystemen mit früher Mehrgliedrigkeit

Bereits in den vergangenen Jahren haben Bewertungen der Leistungen und der Verteilung von Schülern gezeigt, dass Schulsysteme, in denen Schüler frühzeitig in unterschiedliche Bildungswege eingeteilt werden, Schüler aus Migranten- oder Minderheitenfamilien systematisch benachteiligen. Dies wird durch die Zahlen untermauert, die der FRA über die Verteilung von Schülern auf die verschiedenen Bildungswege übermittelt werden ⁽¹³⁰⁾.

⁽¹²⁶⁾ In Rumänien hatte ein Lehrer Schülern der sechsten Jahrgangsstufe zugerufen: „Geht rein ins Klassenzimmer, ihr widerlichen Zigeuner; der Flur stinkt. Ich habe genug von euch, hoffentlich fällt ihr tot um.“ Beim Nationalen Rat zur Bekämpfung der Diskriminierung wurde ein Verfahren eingeleitet, und der Lehrer wurde für schuldig befunden. In Belgien äußerte sich ein Niederländisch-Lehrer im Januar 2008 rassistisch gegenüber einem Jugendlichen algerischer Herkunft.

⁽¹²⁷⁾ In Estland galt in einem Kindergarten mit Estnisch als Erziehungssprache die Vorschrift, dass „Kinder mit Muttersprache Russisch oder mit einer anderen Muttersprache“ nur dann angemeldet werden können, „wenn freie Plätze übrig bleiben“. Nachdem sich der Justizkanzler diesbezüglich mit der Gemeinde in Verbindung gesetzt hatte, hob diese die Vorschrift auf und entschuldigte sich.

⁽¹²⁸⁾ In Österreich wurde einer Frau, die ihre zweijährige Tochter bei einer Tagesmutter angemeldet hatte, später mitgeteilt, ihre Tochter könne nicht betreut werden, weil die anderen Eltern den Umgang ihrer Kinder mit einem muslimischen Kind ablehnten. Das Problem sei allein dadurch entstanden, dass sie nicht „normal“ angezogen gewesen sei, da sie ein Kopftuch getragen habe.

⁽¹²⁹⁾ In Dänemark wurden mehrere Fälle von Schülerinnen gemeldet, die von anderen Schülern oder von Lehrkräften belästigt wurden, weil sie ein Kopftuch trugen. In einem Fall forderte ein Lehrer eine Schülerin auf, das Kopftuch abzunehmen, und riss es ihr vom Kopf, als diese sich weigerte. Der Fall wurde DACoRD bei einem Zielgruppeninterview im Rahmen einer Umfrage zum muttersprachlichen Unterricht gemeldet (29.8.2008).

⁽¹³⁰⁾ So belegen z. B. statistische Daten für Österreich eine Segregationstendenz nach der Grundschule gemäß der ethnischen und/oder nationalen Herkunft der Kinder. Vgl. Österreich, Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, *Zahlenspiegel 2007: Statistiken im Bereich Schule und Erwachsenenbildung in Österreich*, verfügbar unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/16281/zahlenspiegel_2007.pdf (24.9.2008).

Überdurchschnittlicher Anteil von Minderheiten in Sonderschulen

Die verfügbaren Daten belegen, dass in vielen EU-Mitgliedstaaten der Anteil von Migranten und Angehörigen von Minderheiten in Sonderschulen überdurchschnittlich hoch ist und dadurch ihre Chancen auf schulischen und beruflichen Erfolg geschmälert werden. Einer Studie des **österreichischen** Arbeitsmarktservice ⁽¹³¹⁾ zufolge sind Schüler mit türkischem bzw. serbisch-montenegrinischem Migrationshintergrund in der Sonderschule stark überrepräsentiert. In der **Tschechischen Republik** bestätigen Forschungsergebnisse den überdurchschnittlich hohen Anteil von Roma in Sonderschulen ⁽¹³²⁾. In der **Slowakei** ergab ein Bericht des Open Society Institute aus dem Jahr 2008, dass die Segregation von Roma-Schülern im Bildungsbereich, insbesondere durch die Praxis der Zuweisung von Roma-Schülern in Sonderschulen oder -klassen, fortbesteht ⁽¹³³⁾.

1.3.3.4 Fragen und Diskussionen im Zusammenhang mit Diskriminierung und Ausgrenzung im Bildungswesen

Segregation

In Forschungsarbeiten wurde auf die Tatsache hingewiesen, dass Segregation im Bildungswesen Ungleichbehandlung herbeiführt und verstärkt. In den EU-Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Formen der Segregation: Es gibt Schulen, die aufgrund sozioökonomischer Faktoren, der Wohnsituation, Zulassungsverfahren, diskriminierender Einstellungen und/oder der Unterrichtssprache ausschließlich oder vorwiegend von Migranten oder Minderheiten besucht werden, ausschließlich Roma vorbehaltene Klassen oder Teilbereiche in Schulen, überdurchschnittlich hohe Anteile von Migranten und Minderheiten in Sonderschulen, und überdurchschnittlich hohe Anteile von Migranten und Minderheiten in gering qualifizierenden Bildungswegen.

Religiöse Symbole

Die Frage der Zulassung bzw. des Verbots der Zurschaustellung religiöser Symbole in Bildungseinrichtungen war in den vergangenen Jahren wiederholt

⁽¹³¹⁾ Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw), Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung (öibf) (2008), *Bildungs- und Berufsberatung für Jugendliche mit Migrationshintergrund gegen Ende der Schulpflicht*, Wien: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Berufsberatung_Jugendliche_Migrationshintergrund_Endbericht.pdf (24.9.2008).

⁽¹³²⁾ GAC (2007), *Analysis of Attitudes and Educational Needs of Roma Children and Youth* (Analyse von Einstellungen und Bildungsbedürfnissen von Roma-Kindern und Jugendlichen), verfügbar unter http://www.gac.cz/documents/nase_prace_vystupy/GAC_ROMSKOLY_analyza_vzdelavacich_potreb_romskych_deti_FINAL.pdf (17.9.2008).

⁽¹³³⁾ OSI (2007), *Rovnaký prístup Rómov ku kvalitnému vzdelávaniu* (Gleichberechtigter Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung für Roma), Budapest: OSI, S. 80-82.

Gegenstand von Diskussionen und neuen Rechtsvorschriften. Die Bandbreite der politischen Maßnahmen reicht von einem landesweiten Verbot der Zurschaustellung aller religiösen Symbole an staatlichen Schulen bis hin zu einer vollständigen Freiheit von Schülern und/oder Lehrern, jegliche religiösen Symbole zu tragen.

In **Belgien** werden ab dem Schuljahr 2008/2009 nur noch vier Sekundarschulen in der Region Brüssel-Hauptstadt das Tragen eines Kopftuchs in der Schule gestatten, während 75 % der von der Französischen Gemeinschaft verwalteten Schulen ein Verbot von Kopftüchern und anderen Kopfbedeckungen erlassen haben ⁽¹³⁴⁾. Die niederländische Regierung kündigte im September 2008 ihre Absicht an, für alle Schulen der **Niederlande** ein Verbot zu erlassen, bei dem es allerdings nicht um das Tragen eines Kopftuchs, sondern um Kleidungsstücke ging, die das Gesicht bedecken. Der Hochschulbereich sollte von diesem Verbot ausgenommen sein. Das Verbot gilt für alle Personen, die das Schulgelände betreten, wie z. B. Schüler, Lehrkräfte und Eltern, die ihre Kinder zur Schule bringen. Die Regierung plant, dem Parlament Mitte 2009 ein Weißbuch hierzu vorzulegen ⁽¹³⁵⁾.

1.3.3.5 Unterstützungsmaßnahmen und bewährte Praktiken

Im Jahr 2008 riefen staatliche Einrichtungen und Organisationen der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen und bewährten Praktiken im Bildungswesen ins Leben. Zu den Maßnahmen und Praktiken im Jahr 2008 zählen:

- Versuche, die Nachteile des Schulsystems mit früher Mehrgliedrigkeit zu beheben (**Österreich**) ⁽¹³⁶⁾;
- Versuche, Ungleichheiten bei Auswahlverfahren an Sekundarschulen durch die Einführung neuer Einschulungsvorschriften zu beseitigen (z. B. **Belgien**) ⁽¹³⁷⁾;
- Versuche, die Schulbesuchsquoten von Schülern mit Migrationshintergrund zu steigern (z. B. **Belgien**) ⁽¹³⁸⁾;
- Versuche, die Bildungswege sowie die soziale und berufliche Integration junger Migranten oder junger Menschen mit Migrationshintergrund zu verbessern (z. B. **Frankreich**) ⁽¹³⁹⁾;

⁽¹³⁴⁾ Amtliche Zahlen für die Französische Gemeinschaft liegen lediglich für Schulen vor, die ihrem Netz angehören (so genanntes „Netz der Französischen Gemeinschaft“).

⁽¹³⁵⁾ Bildungsministerium (2008), Gelaatsbedekkende kleding op scholen. Brief aan de Voorzitter van de Staten-Generaal, verfügbar unter <http://www.minocw.nl/documenten/43005.pdf> (10.9.2008).

⁽¹³⁶⁾ Einzelheiten sind folgender Website zu entnehmen: <http://www.neuemittelschule.at/> (16.4.2009).

⁽¹³⁷⁾ Einzelheiten sind folgenden Websites zu entnehmen: http://www.pcf.be/ROOT/PCF_2006/public/agenda/seances_ordre_du_jour/session_2007_2008/17_juillet_2008.html (16.4.2009); http://www.mrax.be/article.php3?id_article=657 (16.4.2009).

⁽¹³⁸⁾ <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2008p/0409-Brussel.htm> (16.4.2009);

<http://www.telebruxelles.net/portail/content/view/3737/306/> (16.4.2009).

⁽¹³⁹⁾ <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/convcadreeducationDEC2007.pdf> (16.4.2009).

- Projekte zur Beseitigung der Segregation [z. B. **Belgien** ⁽¹⁴⁰⁾, **Bulgarien** ⁽¹⁴¹⁾, **Dänemark** ⁽¹⁴²⁾, **Niederlande** ⁽¹⁴³⁾];
- Schulung von Lehrkräften in Interkulturalität und Mehrsprachigkeit [z. B. **Österreich** ⁽¹⁴⁴⁾, **Bulgarien** ⁽¹⁴⁵⁾, **Dänemark** ⁽¹⁴⁶⁾, **Deutschland** ⁽¹⁴⁷⁾, **Lettland** ⁽¹⁴⁸⁾, **Malta** ⁽¹⁴⁹⁾, **Polen** ⁽¹⁵⁰⁾, **Slowakei** ⁽¹⁵¹⁾];
- Ausbildung von Schülern auf freiwilliger Basis zu „Peer Educators“ (Multiplikatoren), um Konflikte unter Jugendlichen zu lösen, Jugendliche gegen Rassismus, Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit zu mobilisieren und über diese Themen aufzuklären [z. B. **Belgien** ⁽¹⁵²⁾, **Slowakei** ⁽¹⁵³⁾];
- Stipendien, Zuschüsse, Auszeichnungen oder Wettbewerbe für Schüler mit Sprachproblemen, aus Minderheitenfamilien oder mit sozioökonomischen Schwierigkeiten sowie Wettbewerbe zu den Themen Rassismus, Diskriminierung, Multikulturalität usw. [z. B. **Belgien** ⁽¹⁵⁴⁾, **Tschechische Republik** ⁽¹⁵⁵⁾, **Dänemark** ⁽¹⁵⁶⁾, **Deutschland** ⁽¹⁵⁷⁾, **Niederlande** ⁽¹⁵⁸⁾, **Estland** ⁽¹⁵⁹⁾, **Irland** ⁽¹⁶⁰⁾, **Italien** ⁽¹⁶¹⁾, **Ungarn** ⁽¹⁶²⁾];

⁽¹⁴⁰⁾ <http://www.buurt-in-zicht.be/school-in-zicht.html> (16.4.2009).

⁽¹⁴¹⁾ [http://romaeducationfund.hu/documents/List of Approved projects updated April 2008.doc](http://romaeducationfund.hu/documents/List%20of%20Approved%20projects%20updated%20April%202008.doc) (16.4.2009).

⁽¹⁴²⁾ <http://www.rollemodelerne.minisite.dk/> (16.4.2009).

⁽¹⁴³⁾ <http://www.minocw.nl/documenten/10911.pdf> (16.4.2009).

⁽¹⁴⁴⁾ <http://www.zara.or.at/index.php/trainings/lehrgang-fuer-paedagoginnen> (16.4.2009); http://www.uni-graz.at/en/weit2www/weit2www_programm-2/weit2www_uk/weit2www_ikea.htm; <http://www.okay-line.at/php/downloads/media/files/mehrsprache.pdf> (16.4.2009).

⁽¹⁴⁵⁾ [http://romaeducationfund.hu/documents/List of Approved projects updated April 2008.doc](http://romaeducationfund.hu/documents/List%20of%20Approved%20projects%20updated%20April%202008.doc) (16.4.2009); Ministerium für Bildung und Wissenschaft, Nationales Zentrum für Pädagogik.

⁽¹⁴⁶⁾ <http://www.uvm.dk/08/taskforce.htm?menuid=6410> (16.4.2009).

⁽¹⁴⁷⁾ http://www.fu-berlin.de/presse/fup/2008/fup_08_053/index.html (16.4.2009).

<http://www.berlin.de/sen/bwf/presse/pressemitteilungen/anwendung/pressemitteilung.aspx?presseid=2334> (Pressemitteilung 26.2.2008) (16.4.2009).

⁽¹⁴⁸⁾ [http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/valsts_programma_Cigani_\(romi\)_Latvija.pdf](http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/valsts_programma_Cigani_(romi)_Latvija.pdf), (16.4.2009) http://www.iic.lv/lv/projekti/ciganilatvija_2008.html (16.4.2009).

⁽¹⁴⁹⁾ <http://ec.europa.eu/education/trainingdatabase/index.cfm?fuseaction=DisplayCourse&cid=7537> (17.4.2009).

⁽¹⁵⁰⁾ Polska Akcja Humanitarna (PAH) (polnische humanitäre Organisation).

⁽¹⁵¹⁾ http://www.clovekvohrozeni.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=465&Itemid=385 (17.4.2009).

⁽¹⁵²⁾ http://www.evsnfoundation.be/nl/whatwedo_ice_project_03.html (17.4.2009).

⁽¹⁵³⁾ People against Racism.

⁽¹⁵⁴⁾ <http://www.kifkif.be/page?&orl=1&ssn=&lng=1&page=indemedia&are=696> (17.4.2009).

⁽¹⁵⁵⁾ <http://www.msmt.cz/mladez/vyhlaseni-programu-podpora-romskych-zaku-strednich-skol-na-rok-2008-2-kolo> (17.4.2009).

⁽¹⁵⁶⁾ <http://www.efterskoleforeningen.dk/Indsatsomr%C3%A5der/Integrationsprojekt.aspx> (17.4.2009).

⁽¹⁵⁷⁾ www.sptg.de/portal/alias_sptg/lang_de-DE/tabid_5174/ItemID_17/mID_11312/default.aspx (17.4.2009); http://www.sptg.de/_sptg/diesterweg_broschuere.pdf (17.04.2009); <http://www.dsj.de/cgi-bin/showcontent.asp?ThemaID=175> (17.4.2009); <http://www.muenchen.de/Rathaus/dir/antidiskriminierung/221486/projektjahr.html> (17.4.2009); http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/besondere_paedagogische_konzepte/wettbewerbe/wettbewerb_migranten.pdf (17.4.2009).

⁽¹⁵⁸⁾ <http://www.minocw.nl/documenten/19785.pdf> (17.4.2009).

⁽¹⁵⁹⁾ <http://nagi.ee/contest/17/> (17.4.2009).

⁽¹⁶⁰⁾ www.dlrcoco.ie/photo (17.4.2009).

⁽¹⁶¹⁾ <http://www.pariopportunita.gov.it/DefaultDesktop.aspx?doc=1757> (17.4.2009).

⁽¹⁶²⁾ http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu_pressreleases_2008&ContentID=11235 (17.4.2009).

- Angebot kostenlosen Sprachförderunterrichts [z. B. **Belgien** ⁽¹⁶³⁾, **Bulgarien** ⁽¹⁶⁴⁾, **Estland** ⁽¹⁶⁵⁾, **Deutschland** ⁽¹⁶⁶⁾, **Irland** ⁽¹⁶⁷⁾];
- Unterstützungsmaßnahmen für gefährdete Gruppen wie Roma oder Asylbewerber [z. B. **Deutschland** ⁽¹⁶⁸⁾, **Malta** ⁽¹⁶⁹⁾, **Polen** ⁽¹⁷⁰⁾, **Rumänien** ⁽¹⁷¹⁾];
- Unterstützungsmaßnahmen zur Förderung der Integration von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien sowie zur Gewährleistung der Chancengleichheit beim Zugang zur Grundbildung (z. B. **Finnland**) ⁽¹⁷²⁾;
- Erarbeitung von neuem Lehrmaterial und neuen Unterrichtsmethoden [z. B. **Belgien** ⁽¹⁷³⁾, **Frankreich** ⁽¹⁷⁴⁾, **Deutschland** ⁽¹⁷⁵⁾, **Polen** ⁽¹⁷⁶⁾, **Slowakei** ⁽¹⁷⁷⁾, **Schweden** ⁽¹⁷⁸⁾, **Finnland** ⁽¹⁷⁹⁾, **Irland** ⁽¹⁸⁰⁾];
- Sensibilisierungsmaßnahmen [z. B. **Tschechische Republik** ⁽¹⁸¹⁾, **Irland** ⁽¹⁸²⁾, **Italien** ⁽¹⁸³⁾, **Litauen** ⁽¹⁸⁴⁾, **Malta** ⁽¹⁸⁵⁾, **Niederlande** ⁽¹⁸⁶⁾, **Portugal** ⁽¹⁸⁷⁾, **Slowenien** ⁽¹⁸⁸⁾].

⁽¹⁶³⁾ <http://www.binnenland.vlaanderen.be/inburgering/nieuws.htm> (17.4.2009).

⁽¹⁶⁴⁾ Ministerium für Bildung und Wissenschaft.

⁽¹⁶⁵⁾ <http://www.meis.ee/> (17.4.2009).

⁽¹⁶⁶⁾ <http://www.bayern.de/Anlage19986/PressemitteilungNr42,29012008.pdf> (17.4.2009); http://www.bmbf.de/pub/qualifizierungsinitiative_breg.pdf (17.4.2009).

⁽¹⁶⁷⁾ <http://www.dicp.ie/pdfs/Evaluation%20Report%20final%20draft%20june%202008.doc> (17.4.2009).

⁽¹⁶⁸⁾ <http://www.schlau-net.de/> (17.4.2009); <http://www.aktion-zusammen-wachsen.de/> (17.4.2009).

⁽¹⁶⁹⁾ <http://www.equalmalta.org/mfssequal/projects.aspx?id=57372> (17.4.2009); <http://www.ppcd.gov.mt/file.aspx?f=325> (17.4.2009).

⁽¹⁷⁰⁾ Polska Akcja Humanitarna (PAH).

⁽¹⁷¹⁾ <http://www.romacenter.ro/noutati/index.php?page=15> (17.4.2009).

⁽¹⁷²⁾ <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+118/2008&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD> (17.4.2009).

⁽¹⁷³⁾ <http://www.jenesuispasraciste.be/malikamadi.htm> (17.4.2009); <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2008p/0228-Breendonk.htm> (17.4.2009).

⁽¹⁷⁴⁾ <http://www.halde.fr/Sensibilisation-des-jeunes,12320.html> (17.4.2009); <http://ouvertatous.skyrock.com> (17.4.2009).

⁽¹⁷⁵⁾ <http://www.annefrank.de/> (17.4.2009).

⁽¹⁷⁶⁾ Polska Akcja Humanitarna (PAH); Gemeindevverwaltung Lesznowola.

⁽¹⁷⁷⁾ http://www.clovekvohrozeni.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=465&Itemid=385 (17.4.2009).

⁽¹⁷⁸⁾ www.geteducated.se (17.4.2009).

⁽¹⁷⁹⁾ <http://www.kivakoulu.fi/> (17.4.2009).

⁽¹⁸⁰⁾ <http://www.nccri.ie/training-resources.html> (17.4.2009).

⁽¹⁸¹⁾ <http://www.ghettout.cz/> (17.4.2009), <http://tadyated.org/html/projekty.php#08> (17.4.2009).

⁽¹⁸²⁾ <http://www.nccri.ie/news/EUyear08.html>; http://www.nascireland.org/pages/policy/family_reun_film.htm (17.4.2009).

⁽¹⁸³⁾ <http://www.pariopportunita.gov.it/DefaultDesktop.aspx?doc=1757> (17.4.2009).

⁽¹⁸⁴⁾ http://www.priesrasizma.lt/?page_id=10 (17.4.2009).

⁽¹⁸⁵⁾ <http://www.mosaic.gov.mt/home> (17.4.2009).

⁽¹⁸⁶⁾ <http://www.dagvanrespect.nl/> (17.4.2009).

⁽¹⁸⁷⁾ <http://www.imigrante.pt/campanha.htm> (17.4.2009).

⁽¹⁸⁸⁾ Dachverband der Rentner und Pensionäre, Racio Social, Institut für Afrikanische Studien, Verband für die Entwicklung der ehrenamtlichen Arbeit Novo mesto, slowenische Stelle für Philanthropie und Frauenberatung.

Es sei jedoch angemerkt, dass die Auswirkungen der Unterstützungsmaßnahmen und bewährten Praktiken in vielen Fällen begrenzt waren, da sie nicht mit weitergehenden Verbesserungen des Bildungssystems insgesamt einhergingen. Darüber hinaus beinhalten viele Regierungsprogramme nur sehr allgemeine Leitlinien und werden nur in geringem Maße in konkrete langfristige Initiativen umgesetzt. Zudem mangelt es vielen Programmen an einer angemessenen Finanzierung, und häufig findet keine Evaluierung der Effizienz und Wirkung der Maßnahmen statt.

1.3.4 Rassismus und Diskriminierung im Gesundheitswesen

Der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist nach Artikel 35 der Charta für Grundrechte der EU als grundlegendes Menschenrecht gewährleistet. Wie bereits im letzten Jahresbericht der FRA festgestellt, betreffen die Probleme beim Zugang zu Gesundheitsdiensten insbesondere illegal aufhältige Migranten, abgelehnte Asylbewerber und Roma. Diese Gruppen werden zudem durch kulturelle Hindernisse wie Sprache, Religion oder andere Gegebenheiten von der Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten abgehalten, wobei oftmals illegal aufhältige Migranten und abgelehnte Asylbewerber ausschließlich Zugang zu Notdiensten haben, die in den einzelnen EU-Ländern unterschiedlich gestaltet sind.

1.3.4.1 Die Lage in den Mitgliedstaaten

Aus den Daten für 2008 geht hervor, dass bis September nur zehn nationale oder regionale Gleichstellungsstellen (in **Bulgarien, Deutschland, Ungarn, Italien, Lettland, Litauen, den Niederlanden, Polen, Slowenien** und **Schweden**) Beschwerden über Diskriminierung im Gesundheitswesen aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft erhalten haben. Die meisten Beschwerden dieser Art, nämlich 18, wurden in **Schweden** erfasst. Die Gleichstellungsstellen in den anderen Mitgliedstaaten führen keine gesonderte Erfassung der Daten über die Diskriminierung im Gesundheitswesen durch, schlüsseln die Beschwerden über die Diskriminierung in diesem Bereich nicht nach verschiedenen Gründen auf oder haben gar keine Beschwerden erfasst.

In **Bulgarien** erklärte das Gericht der Stadt Sofia am 2. Juni 2008 eine Geburtsklinik für schuldig, eine Roma-Frau diskriminiert zu haben. Die Klinik hatte der Frau nach einer Fehlgeburt medizinische Nothilfe verweigert und unter Missachtung der bestehenden Vorschriften für Notfälle zunächst die Begleichung der Behandlungskosten verlangt. Dem Opfer wurde wie beantragt ein symbolischer

Schadenersatz von 50 BGN (25 EUR) zugesprochen, wobei das Gericht feststellte, dass die Frau durchaus einen höheren Schadenersatz verdiene⁽¹⁸⁹⁾.

1.3.4.2 Weitere Daten, Berichte und Studien

Wie bereits unter Punkt 1.1.2 geschildert, geben die Beschwerdedaten jedoch kein aufschlussreiches Bild von Ausmaß und Art der Problematik der Diskriminierung und Ausgrenzung. Im Gesundheitswesen vermittelten spezifische Berichte und Forschungsarbeiten über den Zeitraum 2007-2008 einige Einblicke in die verschiedenen Problembereiche.

In mehreren Berichten wurde das Thema Asylbewerber und Auffanglager behandelt. In **Österreich** veröffentlichte der unabhängige Menschenrechtsbeirat, der mit der Beobachtung der Aktivitäten der Sicherheitsdienste und der dem Innenministerium unterstellten Behörden betraut ist, einen Bericht⁽¹⁹⁰⁾, in dem die Standards für die Feststellung der Haftfähigkeit eines Häftlings und die Heilbehandlung von in Schubhaft angehaltenen Personen kritisiert wurden. In seinem im August 2008 veröffentlichten Bericht stellte der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments fest, dass es in **Dänemark** lange Wartezeiten in Auffanglagern gibt⁽¹⁹¹⁾, und die NRO *Support Group for Refugees in Danger* meldete eine Reihe diskriminierender Vorfälle bei der Gesundheitsversorgung von Asylbewerbern⁽¹⁹²⁾. In **Griechenland** stellte die internationale humanitäre Organisation *Ärzte ohne Grenzen*⁽¹⁹³⁾ ihre medizinische Unterstützung in einem Auffanglager für Migranten ohne Papiere und Asylbewerber auf der Insel Lesbos ein, um dadurch gegen die extrem schlechten Lebensbedingungen im Auffanglager zu protestieren.

In einigen Berichten wurde die Situation der Roma-Gemeinschaften behandelt. In **Bulgarien** kam der im März 2008 erstellte Bericht der Abteilung für ethnische und demografische Fragen im Zusammenhang mit interethnischen Beziehungen und interkulturellem Dialog zu dem Schluss, dass die meisten Roma vom öffentlichen Gesundheitssystem ausgeschlossen sind, da sie über keine Aus-

⁽¹⁸⁹⁾ Български хелзински комитет (2008), Pressemitteilung vom 2. Juni 2008: Gericht der Stadt Sofia erklärt Geburtsklinik der Diskriminierung einer Roma-Frau für schuldig, verfügbar unter <http://www.bghelsinki.org/index.php?module=news&lg=en&id=1341> (18.9.2008).

⁽¹⁹⁰⁾ Menschenrechtsbeirat (2007), *Gesundheitsversorgung in Schubhaft*, verfügbar unter http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms/mrb_pdf/thematische_berichte/2007_Gesundheitsversorgung_%20in_%20Schubhaft.pdf (11.9.2008).

⁽¹⁹¹⁾ Europäisches Parlament, *Draft Report of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs from the delegation to Denmark* (Entwurf eines Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres über die Besuchsreise einer Delegation nach Dänemark): DV\731861EN.doc S. 4 + S. 10: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200808/20080819ATT35296/20080819ATT35296EN.pdf>.

⁽¹⁹²⁾ Flygtninge i fare, Livet for sygdomsramte asylsøgere i Danmark: <http://www.stoettekredsen.dk/syge.html>.

⁽¹⁹³⁾ http://www.msf.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=1895&Itemid=236 (25.11.2008).

weisdokumente und keine Krankenversicherung verfügen ⁽¹⁹⁴⁾. In **Italien** wurde im Rahmen einer Umfrage des *Save the Children Fund* ⁽¹⁹⁵⁾ unter Roma-Müttern und -Kindern, die in einem Lager in Rom lebten, festgestellt, dass etwa 70 % der Befragten überhaupt keinen Zugang zur Gesundheitsversorgung hatten. In der **Slowakischen Republik** wurden in einem Bewertungsbericht der Regierung ⁽¹⁹⁶⁾ zum Programm für die Förderung der Gesundheit der benachteiligten Roma-Gemeinschaft strukturelle Probleme aufgezeigt, z. B. das Fehlen von fließendem Wasser, Abwassersystemen und Abfallentsorgungseinrichtungen.

In den Berichten wurden verschiedene Aspekte der Probleme aufgezeigt, denen sich Migranten und Angehörige von Minderheiten im Gesundheitswesen gegenübersehen und die durch Ausgrenzung, Diskriminierung oder mangelnde interkulturelle Sensibilität verursacht werden können. In **Frankreich** veröffentlichte z. B. die Beobachtungsstelle für das Recht von Ausländern auf Zugang zur Gesundheitsversorgung im Juni 2008 einen Bericht ⁽¹⁹⁷⁾, in dem kritisiert wurde, dass die Präfekturen ein Gesetz von 1998 nur unzureichend anwenden. Dieses Gesetz sieht vor, dass Drittstaatsangehörige, die eine medizinische Behandlung benötigen, legal in Frankreich verbleiben dürfen. In **Spanien** wurde im ersten Bericht der *Agència de Salut Pública de Barcelona* ⁽¹⁹⁸⁾ über den Gesundheitszustand von Migranten festgestellt, dass sich Migrantinnen aus Entwicklungsländern, die eine gering qualifizierte Tätigkeit ausüben, häufig bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten diskriminiert fühlen.

Bei der in **Deutschland** im Rahmen des EQUAL-Integrationsprojekts MigraNet durchgeführten Forschungsstudie *Migration, Geschlecht und Arbeit* wurden die spezifischen Probleme von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt mit Hilfe einer Reihe qualitativer Interviews mit Migrantinnen untersucht. Eine Befragte erklärte, dass ihre dunkelhäutige Tochter bei der Bewerbung um eine Stelle als Krankenpflegerin von einem Krankenhaus abgelehnt worden sei, weil „Patienten nicht von schwarzen Krankenschwestern behandelt werden wollen“ ⁽¹⁹⁹⁾. Ebenfalls

⁽¹⁹⁴⁾ Bulgarien, Дирекция 'Етнически и демографски въпроси' към Администрацията на Министерски съвет (2008), Доклад за състоянието на междуетническите отношения и интеркултурния диалог, противодействието на проявите на расизъм и ксенофобия и развитието на демографските процеси в Република България, S. 20, verfügbar unter http://www.nccedi.government.bg/upload/docs/DEDI_2paper_2008.pdf (18.9.2008).

⁽¹⁹⁵⁾ Save the Children (2008), *Studio sulla salute materno infantile nelle comunità rom. Il caso di Roma* (Studie über den Gesundheitszustand von Müttern und Kindern in der Roma-Gemeinschaft. Die Lage in Rom), Rom: Save the Children, verfügbar unter http://www.savethechildren.it/2003/download/Pubblicazioni/Save_rapporto_mamme_rom.pdf (25.9.2008).

⁽¹⁹⁶⁾ Slowakei, Vláda SR (2008), *Hodnotiaca správa o výsledkoch I. etapy Programu podpory zdravia znevýhodnenej rómskej komunity* (Bewertungsbericht über die Ergebnisse der ersten Phase des Programms zur Förderung der Gesundheit der benachteiligten Roma-Gemeinschaft), verfügbar unter <http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/DE2E4006AFCBA169C12574B2003E75C1?OpenDocument> (15.9.2008).

⁽¹⁹⁷⁾ ODSE (2008), *La régularisation pour raison médicale en France: un bilan de santé alarmant (1998-2008: dix ans d'application du droit au séjour des étrangers malades)*, http://www.medecinsdumonde.org/fr/publications/les_rapports/les_dix_ans_de_la_regularisation_pour_raison_medicale_un_bilan_de_sante_alarmant und <http://www.odse.eu.org/> (1.12.2008).

⁽¹⁹⁸⁾ Agència de Salut Pública de Barcelona (2008), *La salut de la població immigrant de Barcelona*, verfügbar unter http://www.aspb.es/quefem/docs/salut_immigrants_BCN.pdf (13.8.2008).

⁽¹⁹⁹⁾ Färber, Ch., Arslan, N., Köhnen, M. und Parlar, R. (2008), *Migration, Geschlecht und Arbeit. Probleme und Potentiale von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt*, Opladen & Farmington Hills: Budrich UniPress Ltd.

in Deutschland wurde im Bericht „Migration und Gesundheit“ des Robert Koch-Instituts, der im Jahr 2008 im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung des Bundes veröffentlicht wurde⁽²⁰⁰⁾, festgestellt, dass im Gesundheitssystem interkulturelle Kompetenz und mehrsprachige Informationen Mangelware sind.

In **Irland** wurde in der Studie *Health, Faith and Equality* (Gesundheit, Glaube und Gleichheit) aus dem Jahr 2008 gewarnt, dass Standards und Qualität von Dienstleistungen durch einen Mangel an interkultureller Schulung gefährdet sind. In der Studie wurden mehrere Probleme von Personen verschiedener Glaubensrichtungen benannt, wie z. B. die Verabreichung von Arzneimitteln mit tierischen Inhaltsstoffen sowie unterschiedliche Einstellungen zu medizinischen Eingriffen wie Beschneidung, Blutübertragungen, Organtransplantationen und Obduktionen⁽²⁰¹⁾.

Im **Vereinigten Königreich** zeigte der erste nationale Statistikbericht des Gesundheitsministeriums über die Erfahrungen von Schwarzen und Angehörigen ethnischer Minderheiten (BME, *black and minority ethnic*)⁽²⁰²⁾ im Gesundheitswesen eine Reihe von Unterschieden zwischen den verschiedenen BME-Gruppen und ihren britischen Mitbürgern, wobei die Wahrscheinlichkeit, dass BME über eine positive Erfahrung berichten, geringer ist. Die *Glasgow Anti Racist Alliance* (GARA, Glasgower Allianz zur Bekämpfung des Rassismus, Schottland) veröffentlichte ihren Bericht *State of the Nation – Race and Racism in Scotland 2008* (Lage der Nation – Rasse und Rassismus in Schottland 2008) und hob darin die mangelnde Beobachtung ethnischer Aspekte durch den *National Health Service* (Nationaler Gesundheitsdienst) in Schottland und den höheren Anteil von Kindern von BME in medizinischer Versorgung hervor⁽²⁰³⁾.

1.3.4.3 EU-MIDIS-Ergebnisse

Die im Jahr 2008 durchgeführte EU-MIDIS-Erhebung der FRA⁽²⁰⁴⁾ hat gezeigt, dass das Ausmaß der wahrgenommenen Diskriminierung im Gesundheitswesen unter Migranten und Angehörigen von Minderheiten in der EU insgesamt relativ niedrig ist. Eine Ausnahme hiervon bilden jedoch Angehörige der Roma-Gemeinschaften: Durchschnittlich 17 % der befragten Roma⁽²⁰⁵⁾ gaben an, in den vergangenen zwölf Monaten von Personal im Gesundheitswesen (medizinisches oder sonstiges Personal) diskriminiert worden zu sein, wobei bei den Befragten in **Griechenland** (23 %) und **Polen** (22 %) die höchsten Anteile festgestellt wurden. In **Italien** wurden aus den Angaben nordafrikanischer Migranten im Vergleich zum

⁽²⁰⁰⁾ Robert Koch-Institut (2008), *Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Migration und Gesundheit*.

⁽²⁰¹⁾ <http://www.tcd.ie/ise/news/articles/2008/10-06-radford-report.php>.

⁽²⁰²⁾ http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsStatistics/DH_084921, Autor: Ministerium für Gesundheit, Gesundheitskommission, Inhaber des Copyright: Crown.

⁽²⁰³⁾ http://www.gara.org.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=255&Itemid=108.

⁽²⁰⁴⁾ Vgl. ferner Abschnitt 4.1 dieses Berichts.

⁽²⁰⁵⁾ In Bulgarien, Griechenland, der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen, der Slowakei und Rumänien.

Durchschnitt ⁽²⁰⁶⁾ (8 %) relativ hohe Diskriminierungsraten im Gesundheitswesen ermittelt (24 %).

1.3.4.4 EU-Maßnahmen zur Verringerung der Ungleichheiten bei der Gesundheitsversorgung

Nach Maßgabe der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, in Bezug auf „den Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste“, die Gleichbehandlung aller Personen ohne Ansehen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu gewährleisten. Wie jedoch die FRA anmerkte ⁽²⁰⁷⁾, „[...] stellt offenbar weniger die unmittelbare als vielmehr die mittelbare Diskriminierung ein Problem dar“. Dies wurde auch in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 (2000) ⁽²⁰⁸⁾ des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte festgestellt: „Eine unangemessene Verteilung der Ressourcen im Gesundheitswesen kann zu einer verdeckten Diskriminierung führen. Investitionen sollten beispielsweise weniger unverhältnismäßig stark in kostspielige heilende Gesundheitsdienste fließen, die oftmals lediglich einem kleinen privilegierten Teil der Bevölkerung offenstehen, als vielmehr in die medizinische Grundversorgung und die Gesundheitsvorsorge getätigt werden, die einem größeren Teil der Bevölkerung zugute kommen.“

Im Gemeinsamen Bericht des Rates über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008 ⁽²⁰⁹⁾ wurde festgestellt, dass „[...] nach wie vor auffallende Unterschiede bei der Gesundheitsbilanz [bestehen]. [...] Nur wenige Mitgliedstaaten haben damit begonnen, systematisch und umfassend gegen Ungleichheiten bei der Gesundheitsbilanz vorzugehen, etwa indem sie sich bemühen, soziale Unterschiede abzubauen, den daraus resultierenden Gesundheitsunterschieden entgegenzuwirken oder die daraus entstehenden Gesundheitsprobleme anzugehen.“ Im Jahr 2008 legte die Europäische Kommission das zweite Aktionsprogramm der Gemeinschaft ⁽²¹⁰⁾ (2008-2013) auf, das unter anderem dazu beitragen sollte, „die Ursachen für die Ungleichheiten beim Gesundheitszustand festzustellen“ und das Ziel der „Gesundheitsförderung, einschließlich der Verringerung von Ungleichheiten im Gesundheitsbereich“, zu verfolgen.

⁽²⁰⁶⁾ In Belgien, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Spanien.

⁽²⁰⁷⁾ FRA, *Annual Report 2008* (Jahresbericht 2008), FRA, S. 82.

⁽²⁰⁸⁾ UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2000), *Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Grundsatzfragen betreffend die Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), verfügbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,CESCR,GENERAL,,4538838d0,0.html> (11.1.2009).

⁽²⁰⁹⁾ Verfügbar unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st07/st07274.de08.pdf> (23.12.2008).

⁽²¹⁰⁾ Beschluss Nr. 1350/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über ein zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Gesundheit (2008-2013), verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:301:0003:0013:DE:PDF> (12.12.2008).

1.3.4.5 Positive politische Maßnahmen und praktische Initiativen

In **Dänemark** führt die Nationale Gesundheitsbehörde Maßnahmen ⁽²¹¹⁾ zur Verbesserung der ethnischen Minderheiten zur Verfügung stehenden Informationen über schwere Erkrankungen durch. **Ungarn** hat im Rahmen seiner umfassenden nationalen Strategie „Eine bessere Welt für Kinder schaffen (2007-2032)“ einen Aktionsplan 2007-2010 ⁽²¹²⁾ verabschiedet, um die Gesundheitsversorgung und den Sozialschutz für Roma-Kinder in segregierten Gebieten zu verbessern. In **Irland** werden im Transformationsprogramm der *Health Service Executive* mit Blick auf die Erarbeitung der Nationalen Interkulturellen Gesundheitsstrategie die verschiedenen Gesundheits- und Pflegebedürfnisse von Personen mit unterschiedlichem kulturellen Hintergrund oder ethnischer Volkszugehörigkeit berücksichtigt ⁽²¹³⁾. **Malta** entwickelt gegenwärtig eine neue Gesundheitspolitik für Migranten ⁽²¹⁴⁾. In **Italien** sicherte der Gesundheitsminister ⁽²¹⁵⁾ allen EU-Bürgern ohne Krankenversicherung den Zugang zu „allen Gesundheitsdiensten für Kinder sowie in den Bereichen Geburtshilfe und freiwilliger Schwangerschaftsabbruch“ zu, was sich auch positiv auf rumänische Roma auswirken kann. In **Slowenien** verabschiedete das Parlament im Jahr 2008 das Gesetz über die Rechte des Patienten ⁽²¹⁶⁾, das Diskriminierung explizit verbietet und auf regionaler Ebene die Einsetzung von Beauftragten für die Rechte des Patienten vorsieht.

Daneben verdienen weitere wichtige praktische Initiativen Erwähnung: In **Estland** beschloss das Amt für Sozial- und Gesundheitsfürsorge in Tallinn, die Packungsbeilagen der am häufigsten verschriebenen Arzneimittel ins Russische übersetzen zu lassen. In **Bulgarien** arbeiteten im Jahr 2008 111 Gesundheitsmediatoren in 55 Gemeinden. In **Österreich** soll im Rahmen eines von der Österreichischen Diabetes Gesellschaft im Wiener Wilhelminenspital durchgeführten Pilotprojekts ⁽²¹⁷⁾ Migrantinnen mit Schwangerschaftsdiabetes durch in ihrer Muttersprache abgehaltene Schulungen dabei geholfen werden, mit der Erkrankung umzugehen. In **Belgien** bietet das Projekt *Santé en exil* ⁽²¹⁸⁾ Flüchtlingen und Migranten kostenlose psychologische und psychiatrische Gesundheitsdienste an und führt Sensibilisierungs- und Informationsseminare für Anbieter von Gesundheitsdiensten durch, um diese über die Bedürfnisse von Patienten aus ethnischen Minderhei-

⁽²¹¹⁾ Nationale Gesundheitsbehörde, http://www.sst.dk/Forebyggelse/Maalgrupper_og_forebyggelsesmiljoer/Etniske_minoriteter.aspx?lang=da (20.11.2008).

⁽²¹²⁾ Ungarn, Regierungsdekret Nr. 1092/2007. (XI. 29.), verfügbar unter http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A07H1092.KOR&kif=jobb#xcel (19.9.2008).

⁽²¹³⁾ Health Service Executive, Irland (2008), „National Intercultural Health Strategy 2007-2012“ (Nationale Interkulturelle Gesundheitsstrategie 2007-2012), S. 6-7. Verfügbar unter http://www.hse.ie/eng/Publications/Social_Inclusion,_Asylum_Seekers,_Travellers/National_Intercultural_Health_Strategy_2007_-_2012.pdf (24.9.2008).

⁽²¹⁴⁾ Regierung von Malta (2008), Dokument zum Haushaltsentwurf 2009, Kapitel 8, Gesundheit, ältere Menschen und gemeindebasierte Pflege, S. 5, verfügbar unter http://finance.gov.mt/image.aspx?site=MFIN&ref=2009_chapter8-pdf (23.9.2008).

⁽²¹⁵⁾ Italien, Ministero della Salute / Nota informativa prot. n. DG/RUERI/II/3152-P/I.3.b/1 (19.2.2008).

⁽²¹⁶⁾ Slowenien, SOP: 2008-01-0455 (29.1.2008).

⁽²¹⁷⁾ Österreichische Diabetes Gesellschaft (2008), *Migration: neuer Themenschwerpunkt in der Diabetesbehandlung*, verfügbar unter http://www.oedg.org/pdf/Presseinformation_OEDG_0801.pdf (10.9.2008).

⁽²¹⁸⁾ Weitere Informationen sind folgender Website zu entnehmen: http://www.ceraic.be/integration_personnes_etrangeres/lutte_racisme/sante_mentale.htm (26.8.2008).

ten aufzuklären. In **Deutschland** schuf das Gesundheitsamt in Bremen gemeinsam mit etwa 50 lokalen Institutionen aus dem Gesundheitsbereich das Interkulturelle Gesundheitsnetzwerk Bremen ⁽²¹⁹⁾, um die Chancengleichheit von Migranten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu psychosozialen Gesundheitsdiensten zu fördern. In **Schweden** betreibt *Rosengrenska* ⁽²²⁰⁾, ein lokales Netz von Fachleuten aus dem Gesundheitswesen, die Migranten ohne Papiere und Asylbewerber – insbesondere Kinder – betreuen, eine Hotline, um den Zugang zu Notdiensten und weiteren Gesundheitsdiensten zu erleichtern, die von der Universitätsklinik Sahlgrenska angeboten werden.

Trotz zahlreicher bemerkenswerter Beispiele für „bewährte Praktiken“ in Bezug auf politische und praktische Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft in der gesamten EU durchgeführt werden, erfordern langfristige strukturelle Veränderungen stärker koordinierte Aktionen der Regierungen, Gesundheitsbehörden und Ärzte. Daneben ist aber auch die Mitwirkung von Migranten und ethnischen Minderheitengruppen gefragt. Daher sollten Vertreter dieser Gruppen idealerweise unmittelbar in die Konzeption und Umsetzung der entsprechenden Politik einbezogen werden.

⁽²¹⁹⁾ Weitere Informationen sind folgender Website zu entnehmen: <http://www.gesundheitsamt.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen125.c.2699.de> (12.12.2008).

⁽²²⁰⁾ Weitere Informationen sind folgender Website zu entnehmen: <http://www.rosengrenska.org> (4.10.2008).

2 Entwicklungen im Bereich der Grundrechte in der EU

2.1 Entwicklungen auf nationaler Ebene

2.1.1 Einleitung

Dieser Abschnitt bietet einen vergleichenden Überblick über einige der Entwicklungen des Jahres 2008 in den einzelnen Mitgliedstaaten in den im Mehrjahresrahmen ⁽²²¹⁾ genannten Tätigkeitsbereichen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, soweit sie einen Bezug zum Gemeinschaftsrecht aufweisen (neben dem Tätigkeitsbereich „Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz“, der bereits im vorhergehenden Abschnitt behandelt wurde). Der Vergleich beruht auf Informationen, die im Rahmen der von den Länderteams erstellten nationalen Lageberichte erhoben wurden. Die Berichte wurden am 31. Oktober 2008 vorgelegt. Entwicklungen nach diesem Zeitpunkt konnten nicht in jedem Fall berücksichtigt werden, wengleich alle erdenklichen Anstrengungen unternommen wurden, um zu gewährleisten, dass die bereitgestellten Informationen so aktuell wie möglich sind.

Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über die Situation in den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die im Mehrjahresrahmen genannten Tätigkeitsbereiche und auf einschlägige Entwicklungen im rechtlichen Bereich im Zusammenhang mit verabschiedeten oder vorgeschlagenen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und deren Umsetzung.

2.1.2 Diskriminierung ⁽²²²⁾

Obwohl im Wesentlichen schon bestehende Vorschriften in die Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen (Neufassung) ⁽²²³⁾ (Frist für die Umsetzung: 15. August 2008) eingeflossen sind, haben einige Mitgliedstaaten, darunter **Dänemark, Estland, Luxemburg, Malta** und das **Vereinigte Königreich**, in der Folge wichtige Gesetze verabschiedet. Wengleich die Frist für die Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) und der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG) abgelaufen ist, haben eine Reihe von Mitgliedstaaten immer noch im Jahr 2008

⁽²²¹⁾ http://intrafra/directorate/Important%20Documents/Multi-annual%20Framework/MAF_EN.pdf;
http://intrafra/directorate/Important%20Documents/Multi-annual%20Framework/MAF_FR.pdf

⁽²²²⁾ Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung und Diskriminierung von Angehörigen von Minderheiten sowie alle Kombinationen dieser Gründe.

⁽²²³⁾ Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23.

diesbezügliche Durchführungsmaßnahmen verabschiedet. Insbesondere wurde in **Schweden** ein Gesetz zur Bekämpfung der Diskriminierung im mehreren Bereichen des sozialen Lebens erlassen, das über den Geltungsbereich der Richtlinie hinausgeht. Darüber hinaus deckt das Gesetz alle in den Richtlinien genannten Diskriminierungsgründe ab ⁽²²⁴⁾. Mehrere Mitgliedstaaten, darunter **Zypern, Frankreich, Italien, Litauen, Portugal** und das **Vereinigte Königreich**, haben geltende Rechtsvorschriften abgeändert, um deren uneingeschränkte Übereinstimmung mit den Richtlinien zu gewährleisten. Allerdings geschah dies häufig erst, nachdem sich die Kommission kritisch geäußert hatte. In der **Tschechischen Republik, Finnland** und **Lettland** wurden Gesetzesvorhaben vorgelegt, deren Verabschiedung allerdings noch ausstand, und in **Estland** trat das Gesetz zur Durchführung der beiden Gleichbehandlungsrichtlinien am 1. Januar 2009 in Kraft.

Die Aufmerksamkeit richtet sich nun zunehmend auf Fragen der Auslegung neuer Rechtsvorschriften. Die **österreichische** Volksanwaltschaft ⁽²²⁵⁾ sprach z. B. nach einem amtswegigen Prüfungsverfahren eine Missstandsfeststellung aus und empfahl den Regierungsbehörden, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um bei Verwaltungsverfahren sowie bei diskriminierenden Stellen- und Wohnungsanzeigen die wirksame Vollziehung des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Rasse sicherzustellen. Beim Prüfungsverfahren wurden ferner bestimmte positive Maßnahmen, z. B. verstärkte Anstrengungen zur Eingliederung von Migranten in den nationalen Arbeitsmarkt, angeregt.

Zu den erwähnenswerten Entscheidungen über Diskriminierung zählt der Schiedsspruch des *Equality Tribunal* in **Irland** über die Verhängung einer beachtlichen Geldbuße gegen die Bank MBNA. Das Gleichstellungsgericht stellte fest, dass eine Mitarbeiterin nicht befördert und stattdessen vom Arbeitgeber schlechter behandelt wurde, weil sie Mutterschafts- und Erziehungsurlaub in Anspruch genommen hatte ⁽²²⁶⁾. Ferner urteilte die Gleichbehandlungskommission (GBK, *Commissie gelijke behandeling*) der **Niederlande**, dass die Weigerung, Beamte einzustellen, die es aus Gewissens- oder aus religiösen Gründen ablehnen, die Eheschließung gleichgeschlechtlicher Paare zu vollziehen, nicht unbedingt gegen das niederländische Gleichbehandlungsgesetz verstößt ⁽²²⁷⁾. In einem anderen Fall stellte die GBK fest, dass die Personalpolitik der *Opzij*, einer feministischen Zeitschrift, ausschließlich Bewerbungen von Frauen für die Position als (Chef-)Redakteur zu akzeptieren, eine Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts darstellte ⁽²²⁸⁾.

⁽²²⁴⁾ Antidiskriminierungsgesetz (Diskrimineringslagen SFS 2008:567), in Kraft getreten am 1. Januar 2009 (prop. 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering).

⁽²²⁵⁾ BGBl 50/1991, zuletzt geändert 2008.

⁽²²⁶⁾ Vgl. Pressemitteilung der *Equality Authority* (Gleichstellungsbehörde), verfügbar unter <http://www.equality.ie/index.asp?locID=135&docID=738> (9.10.2008).

⁽²²⁷⁾ Vgl. Pressemitteilung auf der Website der Gleichbehandlungskommission vom 15. April 2008, verfügbar unter http://www.cgb.nl/pressrelease.php?pr_id=52.

⁽²²⁸⁾ Entscheidung der Gleichbehandlungskommission vom 15. April 2008, Nr. 2008-39, verfügbar unter <http://www.cgb.nl/opinion.php?id=453056853>.

2.1.3 Entschädigung von Opfern

Jedwede Einschränkung der Schadenersatzansprüche der Opfer einer Straftat muss durch verhältnismäßige Maßnahmen zur Verwirklichung eines legitimen Ziels gerechtfertigt sein. Die innerstaatlichen Vorschriften zur Durchführung der Richtlinie 2004/80/EG geben teilweise Anlass zu konkreten Besorgnissen. Die **maltesischen** Rechtsvorschriften sehen die Möglichkeit der Einschränkung der Schadenersatzansprüche je nach „Verhalten, Charakter oder Lebensstil des Opfers“ vor ⁽²²⁹⁾. Dadurch besteht die Gefahr einer willkürlichen Einschränkung der Entschädigungen, wenn dem mit der Beschwerde befasste Sachbearbeiter ein bestimmter „Lebensstil“ aufgrund verbotener Diskriminierungsgründe (wie der sexuellen Ausrichtung) nicht gefällt. Zudem wirft dies die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens auf.

Einige EU-Mitgliedstaaten haben Verfahren eingeführt, die eine gütliche Einigung zwischen dem Urheber einer Straftat und dem Opfer herbeiführen sollen. So kann in **Österreich**, die Einwilligung des Opfers vorausgesetzt, mit dem Straftäter eine Vereinbarung über Entschädigung und Tatausgleich geschlossen werden ⁽²³⁰⁾.

Im Berichtszeitraum war eine Reihe bemerkenswerter Entwicklungen zu beobachten. In **Österreich** werden gegenwärtig Rechtsvorschriften verabschiedet, die vorläufige Maßnahmen gegen den Straftäter vorsehen. Im Zivilverfahren kann dem Opfer darüber hinaus psychosoziale und juristische Prozessbegleitung gewährt werden; seine Vernehmung kann in Abwesenheit des Straftäters erfolgen. Ein neuer Straftatbestand mit der Bezeichnung „Fortgesetzte Gewaltausübung“ wird in das Strafgesetzbuch aufgenommen. Ein Staatsanwalt kann die Vernehmung eines Zeugen um bis zu einem halben Jahr verschieben, sofern das Opfer noch nicht in der Lage ist, über die erlebte Gewalt zu sprechen. Sexualstraftäter können angewiesen werden, sich einer Therapie zu unterziehen und sich von bestimmten Orten, wie z. B. Schulen, fernzuhalten. Ferner kann ihnen die Ausübung bestimmter Berufe untersagt werden. Informationen über Sexualstraftäter sind nun einer größeren Zahl von Beamten und Behörden, wie z. B. den Jugendämtern, zugänglich. Alle Personen, die Minderjährige betreuen, wie z. B. Lehrkräfte oder Ärzte, werden verpflichtet, jedwede mutmaßliche Zuwiderhandlung zu melden. In **Spanien** haben Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt werden, nunmehr Anspruch auf bestimmte Leistungen, unter anderem auch auf staatliche Entschädigung ⁽²³¹⁾.

In einigen Mitgliedstaaten wurde die Auszahlung der Entschädigung durch die Festlegung vordefinierter Entschädigungsbeträge für bestimmte Arten von Schäden vereinfacht (**Österreich** und **Tschechische Republik**), wobei im Falle der Mittellosigkeit des Straftäters die Entschädigung aus öffentlichen Mitteln bestritten wird.

⁽²²⁹⁾ Artikel 16 des L. N. 190 von 2007; www.doi.gov.mt.

⁽²³⁰⁾ Österreich, BGBl. 631/1975 (30.12.1975), geändert durch Österreich, BGBl. I 109/2007 (1.1.2008).

⁽²³¹⁾ Amtsblatt des Staates vom 30. Mai 2008, Nummer 131, S. 25 174.

In einem bemerkenswerten Fall urteilte das House of Lords im **Vereinigten Königreich**, dass es im Ermessen der Gerichte steht, die sechsjährige Verjährungsfrist für Entschädigungen im Falle schwerer Körperverletzung aufzuheben, und ermöglichte damit dem Opfer einer versuchten Vergewaltigung, vom Täter Schadenersatz einzufordern, als dieser mehr als zehn Jahre nach der Tat in der staatlichen Lotterie gewann ⁽²³²⁾.

Weitere positive Maßnahmen zugunsten der Opfer wurden im Rahmen von vor kurzem verabschiedeten Rechtsvorschriften in **Frankreich** und den **Niederlanden** beschlossen. Diese sehen vor, dass der Staat den Opfern Vorschusszahlungen auf die Entschädigung leistet, sofern sich der Straftäter nicht zur Zahlung bereit erklärt. In diesem Sinne wurden auch in **Ungarn** Maßnahmen ergriffen. In **Malta** und **Bulgarien** wurden darüber hinaus Organisationen zur Unterstützung von Opfern durch die Bereitstellung von medizinischen und juristischen Leistungen sowie von Informationsdiensten eingerichtet.

2.1.4 Die Rechte des Kindes, einschließlich des Kinderschutzes

Im Bereich des Kinderschutzes ist auf diverse Entwicklungen hinzuweisen. Mit Blick auf die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern haben die **griechischen** Behörden Rechtsvorschriften angewendet, die eine Veröffentlichung der Namen von Personen ermöglichen, die mit Kinderpornografie in Verbindung stehen. Darüber hinaus hat **Slowenien** ein Register für Straftäter geschaffen, die die körperliche und sexuelle Unversehrtheit von Kindern verletzt haben. Im **Vereinigten Königreich** werden Pilotprogramme durchgeführt, die es Eltern, Betreuern und Vormündern ermöglichen, von der Polizei Informationen darüber zu erhalten, ob eine Person, die uneingeschränkten und unbeaufsichtigten Kontakt zu Kindern hat, Vorstrafen wegen sexueller Straftaten gegen Kinder hat. Ferner gilt mittlerweile im Vereinigten Königreich bereits der Besitz kinderpornografischer Bilder als Straftat. Dies entspricht dem in jüngster Zeit geschlossenen Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, in dem vorgesehen ist, dass die Vertragsstaaten den „Besitz“ von Kinderpornografie und den „bewussten Zugriff auf Kinderpornografie mittels Informations- und Kommunikationstechnologien“ unter Strafe stellen. Des Weiteren deutet ein Bericht aus **Rumänien** auf einen Rückgang der Fälle sexueller Ausbeutung von Kindern hin, wenngleich zwischen offiziell erfassten Zahlen und inoffiziellen Erhebungen gewisse Diskrepanzen festgestellt wurden, die den Schluss nahe legen, dass sich ein Großteil der Ausbeutung nunmehr „verdeckt“ abspielt (z. B. über Internet, Telefon oder in privaten Klubs) ⁽²³³⁾.

⁽²³²⁾ *A/Hoare*, 30. Januar 2008, (2008) UKHL 6.

⁽²³³⁾ *Salvați Copiii – România* (2008), *Exploitation of Children for Commercial Sex* (Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern); eine Zusammenfassung der Ergebnisse kann unter folgender Adresse abgerufen werden: <http://www.salvaticopiii.ro/index.html> (17.9.2008).

Im Berichtszeitraum war darüber hinaus eine außerordentlich bedeutende Entwicklung im Zusammenhang mit asylsuchenden Kindern zu beobachten. Die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates schreibt vor, dass im Zusammenhang mit der Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, keine Person in das Hoheitsgebiet eines Staates abgeschoben werden kann, in dem sie ernsthaft der Gefahr einer Menschenrechtsverletzung ausgesetzt wäre⁽²³⁴⁾. **Dänemark**⁽²³⁵⁾ hat die Praxis ausgesetzt, unbegleitete asylsuchende Kinder nach **Griechenland** rückzuführen, seit es Zweifel gibt, ob Griechenland den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 entspricht⁽²³⁶⁾. Der **irische** Kinderbeauftragte hat nachdrücklich die Aufnahme eines alternativen Status in die Rechtsvorschriften gefordert, der sich vom Flüchtlingsstatus sowie vom subsidiären Schutz unterscheidet und aus humanitären Gründen auf Kinder angewendet werden sollte, die nicht in den Geltungsbereich der anderen festgelegten Kategorien fallen⁽²³⁷⁾.

Die mangelnde Verlässlichkeit der Daten über die Zahl unbegleiteter asylsuchender Kinder erschwert die Bewertung der allgemeinen Lage. In **Italien** waren beim Ministerium für soziale Solidarität (Ministero della solidarietà sociale) etwa 7 700 ausländische unbegleitete Minderjährige registriert. Die Opfer des Kinderhandels jedoch, die womöglich nicht die Bedingungen für den Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutz erfüllen, aber nichtsdestotrotz besondere Hilfe und Schutz benötigen, werden möglicherweise nach wie vor in keiner Statistik erfasst. Einem im April 2008 veröffentlichten Bericht⁽²³⁸⁾ zufolge ist eine Vielzahl von Minderjährigen ohne Eltern oder sonstige Verwandten nach dem Verschwinden aus Auffanglagern nicht mehr auffindbar⁽²³⁹⁾.

Bei der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den europäischen Haftbefehl⁽²⁴⁰⁾ wurden unter anderem Bedenken geäußert, dieser könne dazu führen, dass einige Mitgliedstaaten verpflichtet würden, ein Kind an andere Mitgliedstaaten zu übergeben, selbst wenn die Auffassung vertreten wird, dass die Strafmündigkeit im Ausstellungsmitgliedstaat extrem früh angesetzt ist, oder wenn der Minderjährige in Strafverfahren keinen hinreichenden Schutz erhalten würde. Die **italienischen** Gerichte haben Maßnahmen ergriffen, um Minderjährige in derartigen Fällen zu schützen, und garantieren die Zuständigkeit der

⁽²³⁴⁾ ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1; vgl. ferner Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission, ABl. L 222 vom 5.9.2003, S. 3.

⁽²³⁵⁾ http://www.synigoros.gr/pdfs/_deltio_paidiou_8_2.pdf; <http://www.syn.gr/gr/keimeno.php?id=9639>.

⁽²³⁶⁾ Im Asylbereich sind im Berichtszeitraum wichtige Fortschritte erzielt worden. Griechenland hat die Richtlinien im Asylbereich in nationales Recht umgesetzt und entspricht nun in dieser Hinsicht europäischen Standards. Darüber hinaus wurde die Entscheidungsbefugnis über Asylanträge in zweiter Instanz einem unabhängigen Beschwerdeausschuss übertragen (Artikel 26 Präsidialdekret 90/2008 – ABl. 138/A).

⁽²³⁷⁾ Gesetzesvorlage Nr. 2 aus dem Jahr 2008, verfügbar unter <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=8701&&CatID=59>, Stand vom 9.10.2008.

⁽²³⁸⁾ <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Secondo%20Rapporto.pdf> (9.10.2008).

⁽²³⁹⁾ Es wurde ein Nationales Programm für den Schutz ausländischer unbegleiteter Minderjähriger aufgelegt, und im Hinblick auf asylsuchende unbegleitete Minderjährige wurde im Jahr 2007 das Nationale Schutzsystem für Asylbewerber und Flüchtlinge geschaffen.

⁽²⁴⁰⁾ ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

spezialisierten Jugendgerichte in diesen Verfahren, um die Interessen des Kindes bestmöglich zu wahren ⁽²⁴¹⁾.

2.1.5 Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten

Spezielle Probleme haben sich in Bezug auf die Ingewahrsamnahme von Asylbewerbern ergeben, die nach Maßgabe der Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern vorgesehen ist ⁽²⁴²⁾. Der **österreichische** Menschenrechtsbeirat hat ⁽²⁴³⁾ empfohlen, aufgrund der Missbrauchsgefahr die Bestimmungen über die Ingewahrsamnahme von Asylbewerbern aufzuheben. Die *Independent Asylum Commission* (Unabhängige Asylkommission) des **Vereinigten Königreichs** befand darüber hinaus, dass die Normen für die Behandlung der Asylbewerber einer humanen Gesellschaft nicht würdig seien, und kritisierte die Regelung streitiger Verfahren und den fehlenden Zugang zu Rechtsberatung ⁽²⁴⁴⁾. Neben der Nutzung von Auffanglagern wurden die Organisation der Rückführungen und die Tatsache, dass Asylbewerber systematisch in die Armut getrieben werden, um sie aus dem Vereinigten Königreich zu drängen, als besonders besorgniserregend bezeichnet.

Die Anerkennungsrichtlinie sieht vor, dass Asylbewerber während der Prüfung ihres Antrags nach den von den Mitgliedstaaten festgelegten Vorschriften Zugang zur Beschäftigung erhalten sollten. Die **zyprischen** Vorschriften, nach denen Asylbewerber erst sechs Monate nach der Einreichung ihres Asylantrags eine Beschäftigung suchen dürfen – und das auch nur in der Landwirtschaft –, wurden von der nationalen Gleichstellungsstelle scharf kritisiert. Insbesondere wurde bemängelt, dass die Maßnahme durch die Auswahl des Wirtschaftssektors mit den schlechtesten Arbeitsbedingungen und den niedrigsten Löhnen Asylbewerber massiv von der Einreichung eines Asylantrags abhalten könne. Es wurde die Ansicht vertreten, dass die Maßnahme, da sie Asylbewerber von der Einreichung eines Antrags abhalten sollte, kein legitimes Ziel verfolge und zudem diskriminierend sei, da kein anderer zyprischer Arbeitnehmer diese speziellen Arbeitsbedingungen akzeptieren würde ⁽²⁴⁵⁾. Nach dem Einschreiten der nationalen Gleichstellungsstelle beschloss das Ministerium für Arbeit und Sozialversicherung im Benehmen mit

⁽²⁴¹⁾ Italien, Corte di Cassazione, Sez. VI Pen, Nr. 21005/2008 (26.5.2008);

Italien, Corte costituzionale, Nr. 310/2008 (30.7.2008).

⁽²⁴²⁾ Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18; vgl. ferner den Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie [KOM(2007) 745 endg. vom 26.11.2007].

⁽²⁴³⁾ Dieses „Paket“, das am 1. Januar 2006 in Kraft trat, umfasst das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 sowie das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz.

⁽²⁴⁴⁾ Vgl. *Independent Asylum Commission* (Unabhängige Asylkommission) (2008), *Fit for Purpose yet? The Independent Asylum Commission's Interim Findings* (Ist das Asylsystem den Herausforderungen gewachsen? Zwischenergebnisse der Unabhängigen Asylkommission), verfügbar unter [http://www.independentasylumcommission.org.uk/files/Fit %20for %20Purpose %20Yet.pdf](http://www.independentasylumcommission.org.uk/files/Fit%20for%20Purpose%20Yet.pdf) (8.10.2008); ferner *Deserving Dignity. The Independent Asylum Commission's Third and Final Report of Conclusions and Recommendations* (Ohne Würde geht es nicht. Dritter und abschließender Bericht der Unabhängigen Asylkommission mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen), verfügbar unter <http://www.independentasylumcommission.org.uk/files/10.07.08.pdf> (8.10.2008).

⁽²⁴⁵⁾ Artikel 6 der Präambel zur Richtlinie 2003/9/EG des Rates.

dem Innenministerium, eine Beschäftigung von Asylbewerbern in weiteren Branchen zu gestatten ⁽²⁴⁶⁾.

Die **luxemburgische** beratende Kommission für Menschenrechte (CCDH) hegte Bedenken hinsichtlich Maßnahmen der Regierung, die de facto zu einer Ausweisung der Kosovaren führen würde, die seit dem Jahr 2004 politisches Asyl beantragt haben. Mit dem Bescheid über den Entzug ihres befristeten Aufenthaltstitels wurden die Betroffenen über einen finanziellen Anreiz für eine umgehende freiwillige Rückführung unterrichtet. Sollten sie dieses Angebot nicht annehmen, würden sie zu einem späteren Zeitpunkt nach Änderung der Rechtsvorschriften ausgewiesen ⁽²⁴⁷⁾. Die Regierung verwies zu ihrer Verteidigung auf eine Vereinbarung mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) über die Förderung der freiwilligen Rückkehr von Asylbewerbern und erklärte, dass der finanzielle Anreiz um 50 % über dem Betrag lag, der freiwillig in ihr Herkunftsland zurückkehrenden Personen angeboten wurde ⁽²⁴⁸⁾.

Die Reform der **britischen** Einwanderungspolitik hin zu einer „gezielten Einwanderung“ spiegelt europäische Entwicklungen in diesem Sinne wider ⁽²⁴⁹⁾. Hierbei wird schrittweise ein punktebasiertes System auf der Grundlage von Migrantenkategorien (Arbeitnehmer, die über verschiedene Qualifikationsniveaus verfügen oder einen speziellen Bedarf erfüllen, und Formen der Jugendmobilität) umgesetzt ⁽²⁵⁰⁾. Punkte werden nach Kriterien wie Alter, Erfahrung, bisheriges oder voraussichtliches Gehalt und Qualifikation sowie in Abhängigkeit des Bedarfs in einer bestimmten Branche vergeben.

Die Anerkennungsrichtlinie ⁽²⁵¹⁾ definiert Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz als Personen, die die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllen, aber nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben werden können. Der in der Richtlinie begründete subsidiäre Schutz erstreckt sich nicht auf Personen, deren Abschiebung der Achtung des Familienlebens zuwiderlaufen würde. **Österreichische** Gerichte haben jedoch entschieden, dass die nationalen

⁽²⁴⁶⁾ Entscheidung vom 2.10.2008 gemäß Verordnung 2 (12) aus dem Jahr 2005 zum Flüchtlingsgesetz 2000-2007.

⁽²⁴⁷⁾ Communiqué der CCDH 3/2008 „*Risque de refoulements susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux*“.

<http://www.gouvernement.lu/dossiers/justice/droitshom/communique110708.doc> (29.7.2008); vgl. ferner die Stellungnahme zu Ausweisungen und Zurückweisungen von Ausländern mit ungeregeltem Aufenthaltsstatus (Jahresbericht 2003).

⁽²⁴⁸⁾ *Article d'actualité: Nicolas Schmit fait le point sur les rapatriements de demandeurs d'asile déboutés vers Kosovo*, 5.8.2008 (Zeitungsartikel: Nicolas Schmit über die Rückführung nicht anerkannter Asylbewerber in den Kosovo, 5.8.2008) http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2008/08-aout/05-schmit-immigration/index.html (7.8.2008).

⁽²⁴⁹⁾ Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, KOM(2007) 637 endg.

⁽²⁵⁰⁾ Home Office (2006), *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain* (Ein punktebasiertes System: Migration für Großbritannien nutzen), S. 15, verfügbar unter <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/site-content/documents/managingourborders/pbsdocs/apointsbasedsystem/pbscommandpaper.pdf?view=Binary> (7.10.2008).

⁽²⁵¹⁾ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12.

Rechtsvorschriften, nach denen Drittstaatsangehörige keine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen beantragen dürfen, keine Anwendung finden, wenn die Betroffenen „eine starke Bindung zu Österreich“ haben ⁽²⁵²⁾. Von Seiten der Gerichte wurde festgestellt, dass die frühere Vorschrift, nach deren Maßgabe eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen nur von Amts wegen erteilt werden durfte, gegen Artikel 8 EKMR über das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens verstoße.

Mit der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung ⁽²⁵³⁾ wird dieses Recht in gewissem Maße EU-weit harmonisiert. In diesem Bereich wurde im Berichtszeitraum eine Reihe von Problemen sichtbar. Das Verfassungsgericht in **Belgien** erklärte aus Gründen der Diskriminierung Rechtsvorschriften für nichtig, die das Recht von in einer polygamen Ehe zwischen zwei Drittstaatsangehörigen geborenen Kindern einschränkten, von denen nur ein Elternteil aufenthaltsberechtigt und dieser nicht der leibliche Elternteil ist ⁽²⁵⁴⁾. In **Irland** wurde festgestellt ⁽²⁵⁵⁾, dass sich Flüchtlinge bei der Beantragung der Familienzusammenführung zahlreichen Hindernissen gegenübersehen; insbesondere mangelt es an klaren und verständlichen Informationen. In diesem Fall ist die Richtlinie jedoch nicht anwendbar, da Irland bei diesem Rechtsinstrument ein „Opting out“ geltend gemacht hat. Die beschriebenen Fälle stehen daher nicht im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie.

Die **niederländischen** Gerichte fällten abweichende Urteile zu der Frage, ob die Forderung, nach der der Familienbildende – im Unterschied zum Familienzusammenführenden ⁽²⁵⁶⁾ – Einkünfte in Höhe von 120 % des Mindestlohns nachweisen muss, den Bestimmungen der Richtlinie 2003/86/EG über die Familienzusammenführung entspricht. Die Richtlinie verlangt feste Einkünfte, um ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen den eigenen Lebensunterhalt und den der Familienangehörigen bestreiten zu können. Die Gerichte legten jedoch den Begriff „Sozialhilfeleistungen“ unterschiedlich aus: Nach Auffassung eines Gerichts bezieht er sich lediglich auf die auf nationaler Ebene gewährten Leistungen, während er nach Ansicht eines anderen Gerichts sowohl nationale als auch zusätzliche (z. B. lokale) Leistungen umfasst. Nach der enger gefassten Auslegung würde ein Antragsteller den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen, solange er keine Leistungen auf nationaler Ebene beantragt. Gleichwohl wäre es gestattet, andere zusätzliche Leistungen zu beantragen. Die Regierung hat gegen das Urteil mit die-

⁽²⁵²⁾ BGBl I 157/2005, zuletzt geändert durch BGBl I 4/2008 (4.1.2008). Die Worte „von Amts wegen“ in § 72 Absatz 1, § 73 Absatz 2 und § 73 Absatz 3 wurden gestrichen.

⁽²⁵³⁾ ABl. L 251 vom 3.10.2003, S. 12.

⁽²⁵⁴⁾ Belgien, Verfassungsgericht, Nr. 95/2008 (26.6.2008), verfügbar unter <http://www.arbitrage.be/public/n/2008/2008-095n.pdf> (5.11.2008) (niederländisch); <http://www.arbitrage.be/public/f/2008/2008-095f.pdf> (5.11.2008) (französisch).

⁽²⁵⁵⁾ *Refugee Information Service* (Flüchtlingsinformationsdienst), *The Family Reunification Application Process for Refugees in Ireland* (Das Verfahren zur Beantragung der Familienzusammenführung durch Flüchtlinge in Irland) von Louise Galvin, verfügbar unter <http://www.ris.ie/progressreport/>, Stand vom 8.10.2008.

⁽²⁵⁶⁾ Das niederländische Recht unterscheidet zwischen Familienzusammenführung und Familienbildung. Familienbildung bezeichnet familiäre Bindungen, die sich entwickeln, während sich die Person, die die Familienbildung beantragt, bereits in den Niederlanden aufhält; Familienzusammenführung bezeichnet die Situation, dass bereits im Herkunftsland familiäre Bindungen bestanden haben.

ser engen Auslegung Berufung eingelegt⁽²⁵⁷⁾. Der niederländische *Raad van Staate* (Staatsrat) legte diese Frage dem EuGH Ende 2008 zur Vorabentscheidung vor.

Die Durchführung eines Integrationstests als Bedingung für einen dauerhaften Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen oder für den Erwerb der Staatsangehörigkeit wird in einer Reihe von Mitgliedstaaten weiterhin kontrovers diskutiert. In **Deutschland** ist die Teilnahme an Tests Pflicht, mit denen das staatsbürgerliche Wissen über Grundwerte, Geschichte und Kultur der deutschen Gesellschaft sowie die politischen und ethischen Einstellungen des Antragstellers bewertet werden soll⁽²⁵⁸⁾. Kritisiert wurde unter anderem, dass die abgefragten Themen auch sehr sensible Bereiche betreffen und die Fragen teilweise irreführend formuliert seien. Sowohl der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung als auch eine Studie des Max-Planck-Instituts stellen fest, dass einige Fragen unter Umständen diskriminierend sind⁽²⁵⁹⁾. Auf vergleichbare Weise wird in den **französischen** Rechtsvorschriften die Vergabe von Visa an Ehegatten französischer Staatsangehöriger an die Bedingung geknüpft, dass sie Französischkenntnisse nachweisen⁽²⁶⁰⁾. Die französische Gleichstellungsstelle (HALDE) vertritt die Ansicht, dass diese Vorschrift eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Rechts auf Achtung des Familienlebens und einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot darstellt, wenn nicht zugleich für ein Angebot erschwinglicher Sprachkurse gesorgt wird⁽²⁶¹⁾.

In anderen Ländern wurde ein alternativer Ansatz gewählt: So wurden mit Blick auf die Förderung der Integration freiwillige Lernprogramme oder finanzielle Lernanreize eingeführt (in Teilen **Spaniens**)⁽²⁶²⁾ oder vorgeschlagen (in **Schweden**)⁽²⁶³⁾. In den **Niederlanden** wurde über einen Rückgang der Anträge von Migranten infolge der Integrationstests berichtet⁽²⁶⁴⁾. *Human Rights Watch* hat diese Tests zudem als diskriminierende Praxis kritisiert⁽²⁶⁵⁾.

⁽²⁵⁷⁾ Bezirksgericht Den Haag, Roermond, Urteil vom 4. Juli 2008, *LJN* BD6637, und Bezirksgericht Den Haag, Middelburg, Urteil vom 3. Juli 2008, *LJN* BD9291, beide verfügbar unter www.rechtspraak.nl.

⁽²⁵⁸⁾ <http://spiel.tagesschau.de/quiz/index.php?id=258> (23.10.2008); <http://www.goethe.de/ges/pok/thm/idd/de3721957.htm> (23.10.2008); http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2008/07/2008-07-23-b_C3_B6hmer-einb_C3_BCrgerstest.html (23.10.2008).

⁽²⁵⁹⁾ http://www.welt.de/politik/article2090292/Opposition_kritisiert_Einbuengerungstest_heftig.html (23.10.2008); <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD.C.DEU.CO.18.pdf> (23.10.2008); vgl. darüber hinaus die Studie des Max-Planck-Instituts: <http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1149605/index.html> (23.10.2008).

⁽²⁶⁰⁾ Frankreich, Loi n° 2007-1631 (20.11.2007), *loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, NOR: IMIX0756368L.

⁽²⁶¹⁾ Frankreich, HALDE/Délibération/2007-370 (17.12.2007.)

⁽²⁶²⁾ http://www.cic.gva.es/images/stories/dgi/ley_de_integracin/uinmigracionmara_josproyecto_de_ley_de_integracin_texto_definitivo_consell_04-08-2008.doc/proyecto_de_ley_de_integracin_texto_definitivo_consell_04-08-2008.doc (1.12.2008).

⁽²⁶³⁾ Die schwedische Regierung hat finanzielle Anreize für neu zugezogene Migranten vorgeschlagen, damit sie zügig Schwedisch lernen. Das Pilotprojekt wird in ausgewählten Gemeinden durchgeführt: http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3271&dok_id=GWB419.

⁽²⁶⁴⁾ Zweite Kammer der Generalstaaten, Parlamentarische Dokumente, 2007-2008, 30573, Nr. 8.

⁽²⁶⁵⁾ Human Rights Watch, Mai 2008, „*The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act*“ (Die Niederlande: Diskriminierung im Namen der Integration. Rechte von Migranten nach dem Gesetz über die Integration im Ausland), verfügbar unter <http://www.hrw.org/background/2008/netherlands0508/>.

In Italien ermächtigte die Zentralregierung die lokalen Behörden in der Lombardei, Latium und Kampanien, sowohl in legalen als auch in illegalen nomadischen Lagern eine Operation zur Identifizierung aller Bewohner durchzuführen. Dabei wurden den Bewohnern – mehrheitlich handelte es sich um Roma – unter anderem Fingerabdrücke abgenommen, sofern sie nicht auf andere Weise identifiziert werden konnten ⁽²⁶⁶⁾. Nach dem Einschreiten der Europäischen Kommission verabschiedete die Regierung Leitlinien zur Regelung der Modalitäten für die Identifizierung von Personen, insbesondere betreffend ein nicht diskriminierendes Verfahren, Datenschutzbestimmungen und die Identifizierung von Kindern ⁽²⁶⁷⁾.

2.1.6 Visa und Grenzkontrolle

In der **Tschechischen Republik** wurden die Bestimmungen über die von den tschechischen Botschaften im Zuge der Erteilung von Visa oder Aufenthaltstiteln durchgeführten Interviews vom nationalen Bürgerbeauftragten kritisiert. Probleme stellen sich insbesondere dadurch, dass die Antragsteller keine Möglichkeit haben, die Fakten zu widerlegen, auf die die Behörden ihre Entscheidung gründen, und dass bei Visa für kurzfristige Aufenthalte keinerlei Aufzeichnungen aufbewahrt werden.

Dabei ist anzumerken, dass die Mitgliedstaaten von Antragstellern auf der Grundlage der in der Gemeinsamen konsularischen Instruktion ⁽²⁶⁸⁾ festgelegten Vorschriften die Vorlage bestimmter Nachweise zu ihrem Antrag auf ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt verlangen und dass der Antragsteller zu einem Interview geladen werden kann, sofern weitere Informationen erforderlich sind. Die diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten sind für die Anwendung der Vorschriften der Gemeinsamen konsularischen Instruktion und die Bewertung der einzelnen Anträge auf der Grundlage der von den Antragstellern vorgelegten Informationen verantwortlich. Gegenwärtig sind die Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht nicht verpflichtet, Gründe für eine Visumverweigerung anzugeben. Eine Ausnahme hiervon bilden Familienangehörige von EU-Bürgern; in diesem Fall ist die betreffende Person eingehend über die Gründe zu unterrichten ⁽²⁶⁹⁾.

⁽²⁶⁶⁾ Italien, ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3676, 3677, 3678, 30.5.2008.

⁽²⁶⁷⁾ <http://www.asgi.it/index.php?page=app.home&idint=cn08072300> (26.10.2008); vgl. zu diesem Thema den folgenden Bericht: Gemeinsamer NRO-Bericht, *Security a la Italiana* (Sicherheit auf Italienisch), verfügbar unter [http://www.romadecade.org/portal/downloads/General %20Resources/Italy %20Report %20July %202008 %20FINAL.pdf](http://www.romadecade.org/portal/downloads/General%20Resources/Italy%20Report%20July%202008%20FINAL.pdf) (2.8.2008); vgl. zudem Alianța Civică a Romilor, Pressemitteilung http://www.acrr.ro/index.php?page=raport&id_raport=4 (2.8.2008).

⁽²⁶⁸⁾ Gemeinsame konsularische Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden.

⁽²⁶⁹⁾ Im April 2009 erzielten der Rat und das Europäische Parlament eine Einigung über den Visakodex, eine Neufassung der geltenden Vorschriften für die Erteilung einheitlicher Visa, mit der die Verpflichtung zur Begründung abgelehnter Visumanträge und ein Beschwerderecht im Falle einer Visumverweigerung eingeführt wurde. (Der Visakodex wird voraussichtlich im Juni 2009 endgültig verabschiedet, und die genannten Bestimmungen werden 18 Monate nach dem Inkrafttreten des Visakodex zur Anwendung kommen). Die bisher fehlende ausführliche Begründung abgelehnter Visumanträge hat bei den betroffenen Personen großen Unmut hervorgerufen. Mit der Einführung der neuen Rechtsvorschriften für Visa für kurzfristige Aufenthalte wird jedoch einem Teil der geäußerten Bedenken Rechnung getragen.

Im Hinblick auf den tschechischen Fall besteht ein anderes Problem darin, dass Antragsteller keine Möglichkeit haben, die Richtigkeit der Protokolle über die Interviews für Visa für langfristige Aufenthalte oder Aufenthaltstitel zu überprüfen.

2.1.7 Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionieren der EU

Nach Artikel 19 Absatz 1 EG-Vertrag hat jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats⁽²⁷⁰⁾.

In den **Niederlanden** wurden Gesetzesvorschläge für die Ausdehnung des Wahlrechts bei Wahlen zum Europäischen Parlament auf alle niederländischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in den Niederländischen Antillen und in Aruba geprüft. Dies erfolgte nach diversen Gerichtsverfahren, in deren Zusammenhang auch ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gerichtet wurde, der feststellte, dass die geltenden Gesetze einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz darstellten⁽²⁷¹⁾.

2.1.8 Informationsgesellschaft und insbesondere Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten

In mehreren Mitgliedstaaten wurde das Thema der Videoüberwachung diskutiert. In **Zypern** wurde die Debatte angestoßen, nachdem die Behörden eine Ausschreibung für die Installation von Kameras zur Überwachung von Verkehrsdelikten an Kreuzungen, Ampeln und Fernstraßen veröffentlicht hatten. In der **Tschechischen Republik** stellte der nationale Bürgerbeauftragte (Veřejný ochránce práv) fest, dass die Videoüberwachung von Patienten in psychiatrischen Einrichtungen unter Umständen gegen die Verfassung und die EKMR verstößt. In **Griechenland** wurden neue Rechtsvorschriften über den Einsatz von Kameras durch Polizeibeamte verabschiedet, nachdem Gerichte geurteilt hatten, dass die bestehende Praxis nicht den Datenschutzbestimmungen entsprach. Die Rechtsvorschriften sehen vor,

⁽²⁷⁰⁾ In der kraft Richtlinie 94/80/EG, ABl. L 368 vom 31.12.1994, S. 38, für Kommunalwahlen und kraft Richtlinie 93/109/EG, ABl. L 329 vom 30.12.1993, S. 34, für die Wahlen zum Europäischen Parlament umgesetzten Form.

⁽²⁷¹⁾ EuGH 12. September 2006 (Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Niederlande]), M. G. Eman, O. B. Sevinger/College van burgemeester en wethouders van Den Haag, Rechtssache C 300/04, Slg. 2006, I-8055, Urteil der Abteilung Verwaltungsgerichtsbarkeit des Staatsrates vom 21. November 2006, Nr. 200404446/1 und Nr. 200404450/1, verfügbar unter www.rechtspraak.nl; Gesetzentwurf vom 31. März 2008, Zweite Kammer der Generalstaaten, Parlamentarische Dokumente 2007-2008, 31 392, Nr. 1 ff., verfügbar unter www.overheid.nl/op; *Nederlands Juristenblad* 2008, Nr. 31, nicht online verfügbar.

dass vor dem Einsatz von Kameras die Genehmigung eines Vertreters der Staatsanwaltschaft eingeholt werden muss, damit das gewonnene Material über begangene Straftaten als Beweismittel vor Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden sowie vor Gerichten verwendet werden darf ⁽²⁷²⁾.

In **Rumänien** drehte sich die öffentliche Debatte in erster Linie um einen Vorschlag für die Verwendung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Überwachung ⁽²⁷³⁾. In **Österreich** lehnte die Österreichische Datenschutzkommission (DSK) Pläne für die Einführung einer Videoüberwachung an österreichischen Schulen zur Bekämpfung des Vandalismus und der Gewalt ab, da sie die Auffassung vertrat, dass diese Zielsetzungen im Rahmen des pädagogischen Auftrags der Lehrer verwirklicht werden müssten ⁽²⁷⁴⁾. Vor diesem Hintergrund sollte ein Bericht des Europarates nicht unerwähnt bleiben, in dem die Codierung von mittels Videoüberwachung aufgezeichneten Aufnahmen empfohlen wurde, um die Privatsphäre zu schützen ⁽²⁷⁵⁾.

Darüber hinaus gibt der Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Marketingaktivitäten Anlass zur Besorgnis. Nachdem die **dänische** Datenschutzbehörde festgestellt hatte, dass der Personaldienst der Streitkräfte Informationen über 15 000 Mitarbeiter an eine private Versicherungsgesellschaft weitergegeben und damit gegen die Datenschutzbestimmungen verstoßen hatte, wurden die Daten gelöscht ⁽²⁷⁶⁾. Die **belgische** Datenschutzbehörde hat Leitlinien über die sich aus den Datenschutzbestimmungen ergebenden Rechte und Pflichten im Bereich des Direktmarketings formuliert ⁽²⁷⁷⁾. Insbesondere ist ein Direktmarketing ausschließlich nach der Einwilligung des Verbrauchers zulässig ⁽²⁷⁸⁾. Auch die **irischen** Datenschutzbehörden veröffentlichten Leitlinien über den Datenschutz für die Versicherungsbranche ⁽²⁷⁹⁾. Die **lettische** Datenschutzbehörde hat ihrerseits

⁽²⁷²⁾ Artikel 8 Absatz 2b des Gesetzes 3625/2007 zur Änderung von Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes über den Schutz personenbezogener Daten – 2472/1997.

⁽²⁷³⁾ Rumänien, *Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal* comunicat de presa, verfügbar unter http://www.dataprotection.ro/?page=stire_19082008&lang=ro (28.9.2008).

⁽²⁷⁴⁾ Ausschuss für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Entscheidungen K600.54-001/0002-DVR/2008 und K600.55-001/0002-DVR/2008, verfügbar unter <http://www.ris2.bka.gv.at/Dsk/> (9.10.2008).

⁽²⁷⁵⁾ Dok. 11478, 4. Januar 2008.

⁽²⁷⁶⁾ Dänische Datenschutzbehörde, Schreiben vom 19.8.2008, Amtsblatt Nr. 2008-632-0034, http://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/seneste-afgoerelser/artikel/forsvarets-videregivelse-af-personaleoplysninger-til-brug-formarkedsoering-1/?no_cache=1&cHash=562841bf1f (16.10.2008).

⁽²⁷⁷⁾ Belgien, *Wet tot bescherming van de persoonlijke levensfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (8.12.1992), verfügbar unter <http://www.ejustice.just.fgov.be/wet/wet.htm> (Moniteur belge vom 8.12.1992) (5.11.2008) (niederländisch); Belgien, *Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (8.12.1992), verfügbar unter <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm> (Moniteur belge vom 8.12.1992) (5.11.2008) (französisch).

⁽²⁷⁸⁾ Belgien, Kommission für den Schutz des Privatlebens, Nota „Direct marketing en bescherming van persoonsgegevens“ (5.6.2008), verfügbar unter <http://www.privacycommission.be/nl/static/pdf/direct-marketing/20080605-nota-direct-marketing-nl-finale-versie.pdf> (5.11.2008) (niederländisch); *Note „Marketing direct et protection des données à caractère personnel“*, (5.6.2008), verfügbar unter <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/direct-marketing/20080605-nota-direct-marketing-fr-version-finale.pdf> (5.11.2008) (französisch).

⁽²⁷⁹⁾ Verhaltenskodex zum Datenschutz in der Versicherungsbranche, verfügbar unter <http://www.dataprotection.ie/viewdoc.aspx?DocID=841>, Stand vom 9.10.2008.

ausführliche informative Empfehlungen für das Versenden kommerzieller Anzeigen formuliert und veröffentlicht⁽²⁸⁰⁾.

In **Bulgarien** wurden Rechtsvorschriften dazu verabschiedet, welche Arten von Internet-Daten für die Erfordernisse der nationalen Sicherheits- oder Strafverfolgungsbehörden erhoben oder erfasst werden dürfen. Zwar hat der nationale Bürgerbeauftragte dies als Verstoß gegen das Recht auf Achtung des Privatlebens kritisiert⁽²⁸¹⁾, die Gerichte haben jedoch die allgemeine Überwachung von Einzelpersonen über das Internet für zulässig erklärt⁽²⁸²⁾.

Ein **französisches** Gesetz, das den Sicherheitsbehörden die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten aller Personen über 13 Jahre gestattet (Datenbank Edvige), löste allenthalben heftige Kritik aus⁽²⁸³⁾. Die mit der Überwachung des Datenschutzes und dem Schutz der Menschenrechte betrauten nationalen Behörden sowie der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen übermittelten Empfehlungen an die französische Regierung⁽²⁸⁴⁾. Der *Conseil d'État* (Staatsrat) wies jedoch einen Antrag auf Aussetzung der Anwendung des Dekrets und Vernichtung der Datenbank Edvige ab⁽²⁸⁵⁾. Schließlich wurde das Gesetz zurückgezogen, und bei den neuen Vorschlägen wurde vorgesehen, bestimmte sensible Daten nicht in der Datenbank zu erfassen.

Mit der Verabschiedung neuer **österreichischer** Rechtsvorschriften wurden die Befugnisse der Sicherheitsbehörden zur Nutzung von Daten ausgeweitet, die über elektronische Kommunikationsmittel gewonnen wurden. Eine neue Verpflichtung von Service-Providern zur Weitergabe von Daten kann unter Umständen helfen, den Schutz der Opfer von über das Internet verübten Missbrauchsdelikten zu verbessern.

In einer wichtigen Entscheidung erklärte das **deutsche** Bundesverfassungsgericht ein Gesetz, das „Online-Durchsuchungen“ in Form der heimlichen Infiltration informationstechnischer Systeme erlaubte, für verfassungswidrig⁽²⁸⁶⁾. Eine derartige Maßnahme wäre verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn Anhaltspunkte einer konkreten Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut bestehen.

Eine immer wiederkehrende Frage in diesem Bereich betrifft den Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem Verbot von Diskriminie-

⁽²⁸⁰⁾ Verfügbar unter http://www.dvi.gov.lv/files/Rekomendacija_komercials_pazinojums.doc.

⁽²⁸¹⁾ Bulgarien, Омбудсман на Република България/Годишен доклад за 2007 „Доброто управление, правата на хората и органите на властта“ (Jahresbericht des Bürgerbeauftragten der Republik Bulgarien „Good Governance, Rechte der Bürger und staatliche Organe“ 2007), S. 126, verfügbar unter http://ombudsman.bg/annual_report_2007.pdf (6.10.2008).

⁽²⁸²⁾ <http://www.bghelsinki.org/index.php?module=news&lg=en&id=1455> (6.10.2008).

⁽²⁸³⁾ Frankreich, Décret n° 2008-632 (27.06.2008) portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé „Edvige“, NOR: IOCC0815681D.

⁽²⁸⁴⁾ <http://www.service-public.fr/actualites/00930.html> (27.10.2008); Frankreich, CNIL n°2008-174 (16.6.2008); Frankreich, Avis de la CNCDH sur le fichier Edvige et les traitements automatisés de données à caractère personnel (25.9.2008); http://www.cncdh.fr/article.php?id_article=580 (27.10.2008); UN Doc. HRC/CCPR/C/FRA/CO/4 (31.7.2008).

⁽²⁸⁵⁾ Frankreich, Conseil d'État/320024 (26.8.2008).

⁽²⁸⁶⁾ Deutschland, Bundesverfassungsgericht/1 BvR 370/07 (27.2.2008).

zung. Dieser Zusammenhang wird durch konkrete Entscheidungen nationaler Behörden veranschaulicht. In den **Niederlanden** kamen die Datenschutzbehörde und die Gerichte zu dem Urteil, dass die Schaffung einer Datenbank zur Erfassung vorbestrafter Jugendlicher aus den Niederländischen Antillen ohne Beschäftigung oder Bildungsabschluss angesichts der hohen Raten sozialer Benachteiligung und Kriminalität bei dieser Gruppe im öffentlichen Interesse liege ⁽²⁸⁷⁾. Die Regierung kündigte jedoch nach der Einführung einer Datenbank, in der alle Jugendlichen mit schwerwiegenden Problemen unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft erfasst werden, die Abschaffung der Sonderdatenbank über Jugendliche aus den Niederländischen Antillen an ⁽²⁸⁸⁾. In **Griechenland** verhängte die griechische Datenschutzbehörde eine erhebliche Geldbuße gegen einen Versicherer; dieser hatte sich zunächst illegal Zugriff auf die Militärdienstaufzeichnungen eines Antragstellers verschafft, auf diese Weise von seiner Homosexualität erfahren und ihm anschließend eine Lebensversicherung verweigert.

2.1.9 Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung

Die **zyprischen** Gerichte urteilten vor kurzem, dass die nationalen Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie 2003/8/EG über den Zugang zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe verfassungswidrig seien, da sie bei Strafverfahren, in denen das vorgeschriebene Strafmaß weniger als ein Jahr beträgt, keinen Zugang zu Prozesskostenhilfe gewähren ⁽²⁸⁹⁾. Dies würde auf eine Reihe von Straftatbeständen zutreffen, unter anderem auf jene, die im Rahmen der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien geschaffen wurden und für die das Strafmaß höchstens sechs Monate beträgt.

2.2 Entwicklungen auf EU-Ebene

2.2.1 Einleitung

Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über die Entwicklungen des Jahres 2008 auf EU- und internationaler Ebene in den im Mehrjahresrahmen genannten Tätigkeitsbereichen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (neben dem Tätigkeitsbereich „Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehender Intoleranz“, der bereits in Abschnitt 1 behandelt wurde). Darin werden die wichtigsten Entwicklungen dieses Jahres im Bereich des Schutzes der Grundrechte auf Ebene der EU und des Europarates beschrieben.

⁽²⁸⁷⁾ Bezirksgericht Den Haag, 26. April 2007, *L/N* BB0711, und Abteilung Verwaltungsgerichtsbarkeit des Staatsrates vom 3. September 2008, Rechtssache Nr. 200706325/1, *L/N* BE9698, verfügbar unter www.rechtspraak.nl.

⁽²⁸⁸⁾ Kamerstukken II 2008/09, 26 283, Nr. 49, verfügbar unter www.overheid.nl.

⁽²⁸⁹⁾ Andreas Constantinou/Polizei, Rechtssache Nr. 243/2006, 25.1.2008.

2.2.2 Diskriminierung

Im Juli 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates ⁽²⁹⁰⁾ zur Ausweitung des Schutzes vor Diskriminierung (aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung), der gegenwärtig im Rahmen der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf gewährt wird, auf die Bereiche soziale Sicherheit, Gesundheitsdienste, Bildung sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Dadurch würde der gewährte Schutz auf das Niveau der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse angehoben. Durch die Gewährung desselben Schutzniveaus wird es die Richtlinie nach ihrer Verabschiedung ermöglichen, auch außerhalb des Bereichs Beschäftigung und Beruf gegen Diskriminierung aus mehreren Gründen vorzugehen. Dies war vorher nicht der Fall. Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen (Neufassung) ⁽²⁹¹⁾, in die im Wesentlichen schon bestehende Vorschriften aus früheren, von den Mitgliedstaaten bereits umgesetzten Rechtsinstrumenten eingeflossen sind, endete am 15. August 2008.

Es ist nicht zu übersehen, dass die Überwachungseinrichtungen des Europarates zunehmend an Bedeutung gewinnen. Der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte vertritt die Auffassung, dass **Bulgarien** seinen Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Sozialcharta (revidiert) nicht nachgekommen ist, weil das Land nicht dafür Sorge getragen hat, dass Kinder mit geistigen Behinderungen, die in Heimen untergebracht sind, Zugang zu Bildung erhalten ⁽²⁹²⁾. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat mehrere beachtenswerte Urteile erlassen.

In der Rechtssache *Sampanis u. a. gegen Griechenland* ⁽²⁹³⁾ befand der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass **Griechenland** gegen die Bestimmungen des Übereinkommens zur Nichtdiskriminierung und zum Recht auf Bildung verstoßen hatte. Den Beschwerdeführern, Roma griechischer Staatsangehörigkeit, wurde es verweigert, ihre Kinder in lokalen Grundschulen einzuschulen, so dass sie für ein Jahr vom Bildungssystem ausgeschlossen waren. Im folgenden Jahr führte die Schule nach Protesten der Eltern an einem anderen Ort Vorbereitungskurse für die Roma-Kinder durch. Die Behörden hatten es aus erzieherischen Erwägungen für notwendig erachtet, dass Roma-Kinder vor dem Besuch der Grundschule an Vorbereitungskursen teilnehmen sollten. Das Gericht befand, dass das Versäumnis der Regierung, Kriterien oder Mittel zu definieren, anhand derer bestimmt werden könnte, ob die Kinder tatsächlich Lernschwierigkeiten hatten, eine diskriminierende Behandlung darstellte ⁽²⁹⁴⁾. In der Rechtssache *Yordanova u. a. gegen Bulgarien* erließ das Gericht im Zusammenhang mit einer Beschwerde

⁽²⁹⁰⁾ KOM(2008) 426 endg. vom 2. Juli 2008.

⁽²⁹¹⁾ Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23.

⁽²⁹²⁾ Kollektivbeschwerde Nr. 41/2007, *MDAC/Bulgarien*.

⁽²⁹³⁾ Beschwerde Nr. 32526/05, 5. Juni 2008.

⁽²⁹⁴⁾ In der Folge wurden für die betreffende Schule weitere Ressourcen bereitgestellt und Anreize geschaffen, um neue Mitarbeiter einzustellen.

über eine Zwangsräumung, von der Roma im Ghetto von Batalova Vodenitsa betroffen waren, vorläufige Maßnahmen. In der Rechtssache *E. B. gegen Frankreich* stellte das Gericht fest, dass die Weigerung der **französischen** Behörden, dem Antrag einer lesbischen Frau auf Adoption eines Kindes stattzugeben, Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung darstellte ⁽²⁹⁵⁾.

In der Rechtssache *Maruko* stellte der Gerichtshof (EuGH) fest, dass nach der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf bei der Hinterbliebenenversorgung keine Ungleichbehandlung zulässig ist, wenn nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften gleichgeschlechtliche Partnerschaften in vergleichbarer Weise wie Ehen behandelt werden ⁽²⁹⁶⁾. In der Rechtssache *Coleman* wurde die Frage der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung vom EuGH erstmals nach Maßgabe der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf eingehend erörtert ⁽²⁹⁷⁾. Die Klägerin aus dem Vereinigten Königreich, die ein behindertes Kind geboren hatte, brachte vor, Opfer einer erzwungenen Kündigung gewesen zu sein, nachdem sich ihr Arbeitgeber geweigert hatte, sie nach dem Mutterschaftsurlaub an ihren früheren Arbeitsplatz zurückkehren zu lassen, und eine weniger günstige Behandlung als ihre Kollegen erfahren zu haben. Der EuGH legte eine weit gefasste Auslegung der Diskriminierung aus Gründen einer Behinderung zugrunde und befand, dass diese die Ungleichbehandlung einer Person infolge der Tatsache, dass sie die Hauptbetreuerin ihres behinderten Kindes sei, abdecke. Der Gerichtshof stellte zudem fest, dass Belästigung aufgrund einer Behinderung auch dann gegeben sein könne, wenn das unmittelbare Opfer selbst nicht behindert sei und die weniger günstige Behandlung auf die Beziehung des Opfers zur behinderten Person zurückzuführen sei.

In der Rechtssache *Feryn* erging das erste richtungsweisende Urteil des Gerichtshofs bezüglich der Auslegung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse ⁽²⁹⁸⁾. Im Jahresbericht 2006 des EUMC war über den Fall eines **belgischen** Unternehmens berichtet worden, das verkündet hatte, nur weiße Beschäftigte einzustellen, da die „Kunden dies bevorzugten“. Auf nationaler Ebene stellte die belgische nationale Gleichstellungsstelle einen Gesetzesverstoß dieses Unternehmens fest, da es öffentlich geäußert habe, die Einstellung von Mitarbeitern einer bestimmten Rasse oder ethnischen Herkunft abzulehnen. Das Arbeitsgericht Brüssel urteilte jedoch, dass solche Äußerungen keine Diskriminierung begründeten, da niemand geschädigt worden sei. Auf ein Vorabentscheidungsersuchen antwortete der EuGH, es könne zwar nicht belegt werden, dass es tatsächlich ein Diskriminierungsopfer gebe, jedoch begründeten diese Äußerungen eine unmittelbare Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung, da sie „bestimmte Bewerber ernsthaft davon abhalten können, ihre Bewerbungen einzureichen“. Der EuGH befand, die Beweislast in einer solchen Situation begründe die Vermutung für eine Diskriminierung, die vom Arbeitgeber zu widerlegen sei. Das Urteil trägt zu Klärung des

⁽²⁹⁵⁾ Beschwerde Nr. 43546/02, 22. Januar 2008.

⁽²⁹⁶⁾ EuGH 1. April 2008, Tadao Maruko/Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, Rechtssache C-267/06, Slg. 2008, I-01757.

⁽²⁹⁷⁾ EuGH 17. Juli 2008, S. Coleman/Attridge Law, Steve Law, Rechtssache C-303/06, Slg. 2008, I-05603.

⁽²⁹⁸⁾ EuGH 10. Juli 2008, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Firma Feryn NY, Rechtssache C-54/07, Slg. 2008, I-5187.

Begriffs der unmittelbaren Diskriminierung nach Maßgabe von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse bei und schafft einen internationalen Präzedenzfall im Bereich der Antidiskriminierungsvorschriften.

In der Rechtssache *Age Concern* wurde der EuGH gefragt, ob das **Vereinigte Königreich** gegen das in der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf vorgesehene Verbot der Diskriminierung wegen des Alters verstoße, indem es Arbeitgebern unter bestimmten Bedingungen gestatte, ein automatisches Pflichtrentenalter von 65 Jahren festzulegen⁽²⁹⁹⁾. In seinem Urteil vom 5. März 2009 bestätigte der EuGH, eine derartige Regelung sei zulässig, wenn dadurch ein rechtmäßiges Ziel in den Bereichen Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarkt verfolgt werde und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich seien⁽³⁰⁰⁾.

2.2.3 Entschädigung von Opfern

Im Zusammenhang mit der Entschädigung von Opfern vertrat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Ansicht, wenn eine Vielzahl von Beschwerdeführern eine entsprechende Kollektivbeschwerde einreiche, sei es durchaus möglich, dass eine Gesamtentschädigung zugesprochen werde, die – verteilt auf die einzelnen Beschwerdeführer – weniger als im Falle von Einzelbeschwerden betragen könnte. Hierbei berücksichtigte der Gerichtshof, dass im Rahmen des nationalen Verfahrens in erster Linie eher die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung als die Zahlung der Entschädigung verfolgt worden war⁽³⁰¹⁾.

Unterdessen ist das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels in Kraft getreten. Es sieht das Recht der Opfer des Menschenhandels auf Entschädigung durch die Täter sowie die Einrichtung eines Entschädigungsfonds vor⁽³⁰²⁾.

Mit der Richtlinie zur Entschädigung der Opfer von Straftaten⁽³⁰³⁾ wurde ein System der Zusammenarbeit eingeführt, damit Opfer von vorsätzlich begangenen Straf- und Gewalttaten in grenzüberschreitenden Fällen leichter Zugang zur Entschädigung erhalten, wobei sich das System auf die bestehenden Regelungen der Mitgliedstaaten stützen sollte. Dieses System baut auf dem Europäischen Übereinkommen aus dem Jahr 1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewaltta-

⁽²⁹⁹⁾ Schlussanträge des Generalanwalts Mazák vom 23. September 2008 in der Rechtssache C-388/07, *The Queen*, auf Antrag von *The Incorporated Trustees of the National Council of Aging (Age Concern England)/Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, Slg. 2009.

⁽³⁰⁰⁾ EuGH 5. März 2009, *The Queen*, auf Antrag von *The Incorporated Trustees of the National Council of Aging (Age Concern England)/Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, Rechtssache C-388/07, Slg. 2009 (<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=DE&Submit=rechercher&numaff=C-388/07>).

⁽³⁰¹⁾ *Arvanitaki-Roboti u. a./Griechenland*, Beschwerde Nr. 27278/03, 15. Februar 2008.

⁽³⁰²⁾ Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, SEV-Nr. 197.

⁽³⁰³⁾ Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten, ABL L 261 vom 6.8.2004, S. 15.

ten ⁽³⁰⁴⁾ auf, dessen Ratifizierung durch zehn EU-Mitgliedstaaten noch aussteht. Das Übereinkommen sieht vor, dass die Entschädigung zumindest folgende Schadenselemente decken muss: Verdienstaufschlag, Heilbehandlungs- und Krankenhauskosten, Bestattungskosten sowie bei Unterhaltsberechtigten Ausfall von Unterhalt. Dies sollte den Mitgliedstaaten als Richtschnur bei der Umsetzung der Richtlinie dienen, gemäß der eine Regelung einzuführen ist, die „eine gerechte und angemessene Entschädigung der Opfer“ gewährleistet. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat die Gelegenheit genutzt und ist über die Mindestanforderungen hinausgegangen, wie z. B. **Polen**, das die Regelung auf Opfer vorsätzlicher und nicht vorsätzlicher Straftaten ausgedehnt hat ⁽³⁰⁵⁾.

2.2.4 Die Rechte des Kindes, einschließlich Kinderschutz

Eines der wichtigsten Anliegen in diesem Bereich ist die Lage der Opfer des Kinderhandels. Die Probleme im Zusammenhang mit diesem Thema werden nicht an dieser Stelle behandelt, da die Studie der FRA über Kinderhandel weiter unten zusammengefasst wird ⁽³⁰⁶⁾ (vgl. Abschnitt 5.2).

Das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch liegt gegenwärtig zur Ratifizierung auf ⁽³⁰⁷⁾. Dieser Vertrag berücksichtigt EU-Rechtsinstrumente, darunter den Rahmenbeschluss des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie ⁽³⁰⁸⁾. Zu den Bestimmungen, die besonders im Mittelpunkt der Debatte stehen, zählt die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass Personen, deren Tätigkeit regelmäßigen Kontakt zu Kindern beinhaltet, dahin gehend überprüft werden, dass sie keine Vorstrafen wegen sexueller Ausbeutung oder sexuellem Missbrauch von Kindern haben.

Der Rat der Europäischen Union (Justiz und Inneres) nahm auf seiner Tagung vom 27. und 28. November 2008 Schlussfolgerungen zu einem „Alarmsystem für Kindesentführung“ auf der Grundlage des von der Kommission ausgearbeiteten Leitfadens über bewährte Praktiken an. In den Schlussfolgerungen des Rates werden alle Mitgliedstaaten aufgefordert, nationale Systeme zur Alarmierung der Öffentlichkeit bei kriminellen Kindesentführungen zu entwickeln und einzuführen, die Modalitäten für die Umsetzung eines grenzübergreifenden Systems festzulegen und bei der Entwicklung und Einführung dieser Systeme die von der Europäischen Kommission ermittelten vorbildlichen Verfahren zugrunde zu legen.

⁽³⁰⁴⁾ SEV-Nr. 116.

⁽³⁰⁵⁾ <http://www.ms.gov.pl/projekty/projekty.php#content>.

⁽³⁰⁶⁾ Diesem Thema wurde von nichtstaatlichen Organisationen große Aufmerksamkeit geschenkt. Vgl. z. B. den Bericht von ECPAT-Österreich: <http://www.ecpat.at> (9.10.2008).

⁽³⁰⁷⁾ SEV-Nr. 201; bislang wurde es von keinem Staat ratifiziert.

⁽³⁰⁸⁾ Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie, ABl. L 13 vom 20.1.2004, S. 44; ein aktueller Überblick über die nationalen Umsetzungsmaßnahmen ist ferner KOM(2007) 716 endg. vom 16. November 2007 zu entnehmen.

Erhebliche Fortschritte wurden in Bezug auf die Schaffung der Europäischen Finanzkoalition erzielt. Ziel dieser Organisation ist die Bekämpfung der kommerziellen sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet, indem zum einen durch die Einführung eines Überwachungssystems mit Unterstützung aller Akteure im Bereich der Internet-Zahlungssysteme das Angebot auf diesem Wachstumsmarkt eingedämmt wird und zum anderen durch die Unterstützung der Internet-Service-Provider und der Anbieter von Internet-Zahlungssystemen bei der Bekämpfung des Missbrauchs ihrer Systeme für die Beschaffung von Bildern, die den sexuellen Missbrauch von Kindern darstellen, die Nachfrage gebremst wird.

Das neue Programm „Mehr Sicherheit im Internet“ für den Zeitraum 2009-2013 wurde am 28. Februar 2008 von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und am 9. Dezember 2008 angenommen, um Kinder in der zunehmend komplexen und unüberschaubaren Online-Welt zu schützen und sie zu befähigen, Internet-Dienste wie soziale Netzwerke, Blogs und Instant Messaging sicher zu nutzen.

Ein Thema, das gegenwärtig Anlass zur Besorgnis gibt, sind die Haftbedingungen für Kinder, die auf eine Entscheidung über ihren Asylantrag oder über ihre Rückkehr bzw. Rückführung warten. Die Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger⁽³⁰⁹⁾ sieht entsprechend den geltenden Leitlinien des Europarates⁽³¹⁰⁾ die Inhaftnahme von Minderjährigen nur im äußersten Falle und für die kürzestmögliche angemessene Dauer vor, wobei dem Wohl des Kindes Vorrang einzuräumen ist. Familien müssen eine gesonderte Unterbringung erhalten, die ein angemessenes Maß an Privatsphäre gewährleistet, und Minderjährige müssen Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen und Zugang zur Bildung erhalten. Die Behörden müssen unbegleitete Minderjährige soweit wie möglich in Einrichtungen unterbringen, die personell und materiell zur Berücksichtigung ihrer altersgemäßen Bedürfnisse in der Lage sind.

Die Mitgliedstaaten können Erläuterungen über die Anforderungen einholen, die zu erfüllen sind, damit die Bedingungen für Kinder als „angemessen“ angesehen werden. Orientierungshilfe können der Europarat und UN-Einrichtungen, wie z. B. der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, leisten, zumal dieser Ausschuss Gelegenheit hatte, sich im Rahmen der Überwachung internationaler Verpflichtungen mit einem Mitgliedstaat zu befassen⁽³¹¹⁾.

⁽³⁰⁹⁾ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

⁽³¹⁰⁾ Ministerkomitee, 20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr, 26. Mai 2005, CM(2005)40 endg., Addendum endg. und CM/Del/Dec(2005) 924/10.1.

⁽³¹¹⁾ Abschließende Bemerkungen des CERD zu Deutschland, UN-Dok. CERD/C/DEU/CO/18.

2.2.5 Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten

Wie im vorhergehenden Abschnitt erwähnt, ist das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels nunmehr in Kraft getreten. Es sind jedoch nationale Umsetzungsmaßnahmen erforderlich, um seine Wirksamkeit uneingeschränkt zu gewährleisten. Das Übereinkommen hat 23 Vertragsstaaten. Es wurde von 25 Mitgliedstaaten unterzeichnet, jedoch nur von 14 Mitgliedstaaten ratifiziert.

Ein wichtiges Thema im Rahmen der Einwanderungsdebatte in der EU war die Verabschiedung der Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (vgl. oben). Im Einklang mit den (oben genannten) Leitlinien des Europarates sieht die Richtlinie vor, dass die betroffene Person bei Erlass einer Rückkehrentscheidung freiwillig ausreisen kann, bevor sie ausgewiesen wird. Wird die Abschiebungsanordnung von einer Justizbehörde erlassen, kann die betroffene Person in Haft genommen werden, sofern Fluchtgefahr besteht.

Besonders kontrovers wurden die Bedingungen debattiert, unter denen eine Abschiebehaft gerechtfertigt ist. Nach Maßgabe der Richtlinie dürfen Drittstaatsangehörige, gegen die ein Rückkehrverfahren anhängig ist, nur in Haft genommen werden, wenn Fluchtgefahr besteht oder die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern. Die Haftdauer hat so kurz wie möglich zu sein und sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen zu erstrecken, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden. Wurde die Inhaftnahme von einer Verwaltungsbehörde angeordnet, muss die Entscheidung umgehend gerichtlich überprüft werden und – wenn die Inhaftnahme für nicht rechtmäßig erklärt wird und keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung besteht – die unverzügliche Freilassung der Betroffenen angeordnet werden. Die Inhaftnahme wird – entweder auf Antrag der betreffenden Drittstaatsangehörigen oder von Amts wegen – in gebührenden Zeitabständen überprüft. Bei längerer Haftdauer müssen die Überprüfungen der Aufsicht einer Justizbehörde unterliegen. Die Höchsthaftdauer von sechs Monaten darf nur um weitere zwölf Monate verlängert werden, wenn sich Verzögerungen aufgrund mangelnder Kooperationsbereitschaft seitens der betroffenen Personen oder bei der Übermittlung der erforderlichen Unterlagen durch Drittstaaten ergeben.

Die Richtlinie legt gemeinsame Mindestgarantien fest, den EU-Mitgliedstaaten steht es jedoch frei, in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften für ein höheres Schutzniveau der Rechte illegal aufhältiger Migranten zu sorgen. Das **Vereinigtes Königreich** und **Irland** haben bei dieser Richtlinie eine Opting-out-Klausel in Anspruch genommen. Dies ist bedauerlich, da die Regelungen des Vereinigten Königreichs in den Bereichen, die Gegenstand der Richtlinie sind, in der Tat zu den restriktivsten in Europa zählen.

Bei der Umsetzung der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte Rechnung tragen. Der Gerichtshof bekräftigte vor kurzem seine Rechtsprechung und hob das Recht des Einzelnen hervor, eine Abschiebungsentscheidung anzufechten, die seine Menschenrechte verletzt. Beruft sich ein Staat auf die nationale Sicherheit, so hindert dies den Betroffenen nicht daran, die Entscheidung im Rahmen eines streitigen Verfahrens vor unabhängigen Stellen oder Gerichten anzufechten, die überprüfen sollte, dass der Staat nicht willkürlich auf die nationale Sicherheit verwiesen hat⁽³¹²⁾. Dies spielt eine Rolle in Fällen wie z. B. in **Dänemark**, wo zwei Tunezier und ein Däne marokkanischer Herkunft ausgewiesen wurden, nachdem sie vom Geheimdienst zu einer Bedrohung für die Sicherheit erklärt worden waren. Diese Einschätzung stützte sich auf ihre mutmaßliche Beteiligung an einem Plan zur Ermordung eines Karikaturisten, der an der Veröffentlichung der zwölf Karikaturen über den Propheten Mohammed im Jahr 2005 beteiligt gewesen war. Im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte stand die Tatsache, dass eine derartige Entscheidung der Geheimhaltung unterliegt und somit eine unabhängige Prüfung der Beweise nicht möglich ist. Die Regierung hat seitdem Konsultationen über Reformen abgehalten, um zu gewährleisten, dass den Belangen der nationalen Sicherheit entsprochen wird und zugleich die internationalen Verpflichtungen Dänemarks in vollem Umfang eingehalten werden.

Die Regelung bezüglich Arbeitgebern, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, ist im Zusammenhang mit der Vorlage eines Richtlinienvorschlags weiterhin Gegenstand der Debatte auf EU-Ebene⁽³¹³⁾. Während in einem Rahmenbeschluss aus dem Jahr 2002 der Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung unter Strafe gestellt wird, verfolgt der genannte Vorschlag einen weiter gefassten Ansatz⁽³¹⁴⁾. Ziel dieses Vorschlags ist, die Wirkung eines der „Pull-Faktoren“ der illegalen Einwanderung zu vermindern, indem Situationen erfasst werden, in denen weder Zwang noch Täuschung vorliegt. Besonders strittig ist eine Frage, die in der diesbezüglichen Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses aufgeworfen wurde: Soll ein Hauptauftragnehmer immer (gemeinsam) für die illegale Beschäftigung durch zwischengeschaltete Unterauftragnehmer haften, selbst wenn diese ohne sein Wissen zustande kam⁽³¹⁵⁾?

In der Rechtssache *Saadi gegen Italien* bekräftigte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das absolute Verbot der Abschiebung, wenn eine „erhebliche Gefahr“ von Folter oder Misshandlung besteht (nach Artikel 3 des Über-

⁽³¹²⁾ Vgl. *Al-Nashif/Bulgarien*, Beschwerde Nr. 50963/99, 20. Juni 2002.

⁽³¹³⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, KOM(2007) 249 endg. vom 16.5.2007.

⁽³¹⁴⁾ Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels, ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 1; vgl. ferner Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1995 zur Harmonisierung der Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der illegalen Beschäftigung sowie zur Verbesserung der einschlägigen Kontrollverfahren, ABl. C 5 vom 10.1.1996, S. 1, und Empfehlung des Rates vom 27. September 1996 zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, ABl. C 304 vom 14.10.1996, S. 1.

⁽³¹⁵⁾ ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 70.

einkommens), und lehnte es ab, die Gefahr einer Misshandlung gegen die Gefährlichkeit einer Person für die Gemeinschaft abzuwägen, falls diese nicht rückgeführt würde⁽³¹⁶⁾. Dagegen stellte der Gerichtshof in der Rechtssache *N. gegen Vereinigtes Königreich* im Zusammenhang mit der Ausweisung einer ugandischen Staatsangehörigen in ihr Herkunftsland keinen Verstoß gegen Artikel 3 fest, obwohl zu befürchten war, dass sich der Zustand der an Aids erkrankten Beschwerdeführerin ohne die erforderliche Medikation, die in Uganda möglicherweise nicht verfügbar wäre, rasch verschlechtern würde, was zu Beschwerden, Schmerzen und innerhalb weniger Jahre zum Tod führen würde⁽³¹⁷⁾.

In der Rechtssache *Europäisches Parlament gegen den Rat*⁽³¹⁸⁾ erklärte der EuGH Teile der Richtlinie über die Flüchtlingseigenschaft für nichtig⁽³¹⁹⁾. Während die fraglichen Bestimmungen der genannten Richtlinie dem Rat die Erstellung von Listen „sicherer Staaten“ im Wege des Konsultationsverfahrens ermöglichten, vertrat der EuGH die Auffassung, dass in diesem Falle das Mitentscheidungsverfahren (bei dem das Parlament im Gesetzgebungsverfahren gleichberechtigt gegenüber dem Rat ist) zwingend vorgeschrieben sei.

2.2.6 Freizügigkeit

Nach der Richtlinie über die Freizügigkeit haben Unionsbürger und ihre Familienangehörigen das Recht, sich in anderen Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten⁽³²⁰⁾. In diesem Zusammenhang ist auf die Rechtssache *Metock* zu verweisen. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften urteilte unlängst, dass **irische** Rechtsvorschriften unvereinbar mit EU-Recht seien, soweit von Nicht-EWR-Familienangehörigen eines EU-Bürgers, die eine Aufenthaltsgenehmigung beantragen, der Nachweis über einen rechtmäßigen Voraufenthalt in einem anderen EU-Mitgliedstaat verlangt wird⁽³²¹⁾. Die irische Regierung hat diese Anforderungen aufgehoben und prüft Anträge, die auf deren Grundlage abgelehnt wurden.

2.2.7 Visa und Grenzkontrolle

Im Bereich des internationalen Rechts äußerte der Europarat im Jahr 2008 in einem Bericht seine Besorgnis hinsichtlich der Behandlung von Migranten auf

⁽³¹⁶⁾ Beschwerde Nr. 37201/05, 28. Februar 2008.

⁽³¹⁷⁾ Beschwerde Nr. 26565/05, 27. Mai 2008.

⁽³¹⁸⁾ EuGH 6. Mai 2008, Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union, Rechtssache C-133/06, Slg. 2008, I-03189.

⁽³¹⁹⁾ Richtlinie 2005/85/EG des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. L 326 vom 13.12.2005, S. 13.

⁽³²⁰⁾ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77.

⁽³²¹⁾ EuGH 25. Juli 2008, *Metock u. a./Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Rechtssache C-127/08, Slg. 2008, I-6241; Statutory Instrument Nr. 656 (2006) der Europäischen Gemeinschaften (Freizügigkeit) (Nr. 2) Rechtsverordnungen 2006, verfügbar unter <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/SI656of2006.pdf/Files/SI656of2006.pdf>, Stand vom 8.10.2008.

See („Bootsflüchtlinge“). Dabei wurden sowohl die Nichteinhaltung der Such- und Rettungsverpflichtungen durch die Mitgliedstaaten und die damit einhergehende Verschärfung der Lebensgefahr der Flüchtlinge als auch die schlechten Haftbedingungen bemängelt ⁽³²²⁾.

Zwei Mitteilungen der Kommission ⁽³²³⁾, in denen neue Instrumente zur Verbesserung der Kontrollen an den Außengrenzen vorgeschlagen wurden, stießen auf die Kritik des Europäischen Datenschutzbeauftragten ⁽³²⁴⁾, weil sie übermäßig auf biometrische Daten und Datenbanken abstellten, um die Migration in die EU besser zu steuern.

Im Berichtszeitraum legte die Kommission ihre politische Evaluierung der Agentur Frontex, der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union, vor ⁽³²⁵⁾. Darin wurde unter anderem die Empfehlung ausgesprochen, dass Frontex Schulungen über Grundrechte und Asylfragen veranstalten sollte. Die FRA plant die Durchführung eines gemeinsamen Schulungsprogramms mit Frontex und eines Projekts über die Kontrolle der Schengen-Grenzen. Daher ist davon auszugehen, dass Fragen im Zusammenhang mit Visa und Grenzkontrollen im nächsten Jahresbericht der FRA breiteren Raum einnehmen werden.

2.2.8 Informationsgesellschaft und insbesondere Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erließ zwei Urteile, in denen ein Verstoß **bulgarischer** Rechtsvorschriften gegen Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Menschenrechtskonvention) festgestellt wurde. Der Gerichtshof befand, dass ohne die Gewährleistung einer unabhängigen Überprüfung der Durchführung geheimer Überwachungsmaßnahmen oder rechtsstaatlicher Sicherheiten eine derartige Beeinträchtigung des Rechts auf Privatleben nicht gerechtfertigt werden könne ⁽³²⁶⁾.

Das Bestehen einer Pflicht zur Weitergabe von Daten für Anbieter von Kommunikationsdienstleistungen wird zu einem verbesserten Schutz der Opfer von über das Internet verübten Missbrauchsdelikten führen. In dieser Hinsicht ist auf die Rechtssache *K. U. gegen Finnland* hinzuweisen ⁽³²⁷⁾. In diesem Fall war

⁽³²²⁾ Ausschuss für Migration, Flüchtlinge und Bevölkerung der Parlamentarischen Versammlung, Dok. 11688, 11. Juli 2008.

⁽³²³⁾ KOM(2008) 68 endg. (vgl. oben) und Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union, KOM(2008) 69 endg. vom 13. Februar 2008.

⁽³²⁴⁾ Vgl. http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Press/2008/EDPS-2008-01-FR_Border%20package.pdf.

⁽³²⁵⁾ Mitteilung der Kommission, Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX, KOM(2008) 67 endg. vom 13. Februar 2008.

⁽³²⁶⁾ *AEIHR und Ekimdzhiev/Bulgarien*, Beschwerde Nr. 62540/00, 28. Juni 2007; *Kirov/Bulgarien* Beschwerde Nr. 5182/02, 22. Mai 2008.

⁽³²⁷⁾ *K.U./Finnland*, Beschwerde Nr. 2872/02, 2. Dezember 2008.

es einem Internet Service Provider gemäß den Datenschutzbestimmungen nicht gestattet, die Identität einer Person offenzulegen, die auf einer Dating-Website im Namen eines Minderjährigen ein sexuell eindeutiges Angebot unterbreitet hatte. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte vertrat die Auffassung, dass Finnland seinen Pflichten nach Artikel 8 EKMR zum Schutz des Rechts auf Achtung des Privatlebens nicht nachgekommen sei, gemäß dem Kinder ein Recht auf Schutz vor schwerwiegenden Eingriffen haben ⁽³²⁸⁾.

Der Gerichtshof (EuGH) erließ auf ein Vorabentscheidungsersuchen hin ein Urteil zum Verhältnis zwischen dem Schutz personenbezogener Steuerdaten und der Freiheit der Meinungsäußerung. Wenn personenbezogene Daten aus öffentlichen Dokumenten ausschließlich mit dem Ziel verarbeitet werden, Informationen, Meinungen oder Ideen in der Öffentlichkeit zu verbreiten, so ist diese Verarbeitung dem Gerichtshof zufolge als „allein zu journalistischen Zwecken“ zu betrachten ⁽³²⁹⁾.

In Bezug auf ein zentrales Register, in dem personenbezogene Daten derjenigen Ausländer zusammengefasst werden, die sich im deutschen Hoheitsgebiet aufhalten, kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass ein solches System zur Verarbeitung personenbezogener Daten dem Gemeinschaftsrecht entspreche, wenn es nur die Daten enthalte, die für die Anwendung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften erforderlich seien. Sein zentralisierter Charakter sei gerechtfertigt, wenn er eine effizientere Anwendung dieser Vorschriften in Bezug auf das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern erlaube, die keine Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats seien. Darüber hinaus befand der Gerichtshof, dass die Nutzung von in diesem Register enthaltenen Daten zur Bekämpfung der Kriminalität dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung zuwiderliefe und somit einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht darstelle, da es keine personenbezogenen Daten von deutschen Staatsangehörigen enthielt ⁽³³⁰⁾.

In der Rechtssache *Marper gegen Vereinigtes Königreich* stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fest, dass umfassende und wahllose Befugnisse seitens der Polizei zur Vorratsspeicherung der Fingerabdrücke, Zellproben und DNA-Profile von Personen, die einer Straftat verdächtig, jedoch nicht überführt wurden, kein faires Abwägen zwischen den konkurrierenden öffentlichen und privaten Interessen gestatteten und dass daher die fragliche Vorratsspeicherung eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Rechts des Antragstellers auf Achtung des Privatlebens darstelle ⁽³³¹⁾.

⁽³²⁸⁾ EGMR (Vierte Sektion), *K. U./Finnland* (Beschwerde Nr. 2872/02), 2. Dezember 2008.

⁽³²⁹⁾ EuGH 16. Dezember 2008, *Tietosuoja- ja valtuutettu/Satakunnan Markkinapörssi Oy, Satamedia Oy*, Rechtssache C-73/07, Slg. 2008.

⁽³³⁰⁾ EuGH 16. Dezember 2008, *Heinz Huber/Bundesrepublik Deutschland*, Rechtssache C-524/06, Slg. 2008.

⁽³³¹⁾ EGMR, *S. und Marper/Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 30562 und 30566/04, Urteil vom 4. Dezember 2008.

In der Rechtssache *Liberty u. a. gegen das Vereinigte Königreich* urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass die Sicherstellung der Telefon-, Fax- und Datenkommunikation der Organisation durch eine elektronische Testeinrichtung des britischen Verteidigungsministeriums einen Verstoß gegen das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie der Korrespondenz darstellte ⁽³³²⁾.

2.2.9 Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung

Für Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist nun ein Eilvorlageverfahren in Kraft getreten ⁽³³³⁾.

Erwähnenswert ist ferner ein vergleichender Bericht des Europarates über die Finanzierung und die Organisation der Rechtssysteme der Vertragsstaaten ⁽³³⁴⁾.

Das bemerkenswerte Urteil des EuGH in der Rechtssache *Kadi* hat bedeutsame Folgen für das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und allgemeinem Völkerrecht und stellt eine weiter gefasste Garantie für das Recht auf Zugang zu den Gerichten dar. Insbesondere befand der EuGH, dass internationale Übereinkünfte – selbst wenn sie ihrem Wesen nach der UN-Charta entsprechen – die Verfassungsgrundsätze des EG-Vertrags, einschließlich der Verpflichtung zur Achtung der Grundrechte, nicht beeinträchtigen können. Die angefochtene Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 zur Durchführung einer Anordnung des UN-Sanktionsausschusses über das Einfrieren von Geldern wurde für nichtig erklärt, da sie keine Garantien für einen wirksamen gerichtlichen Schutz der Rechte vorsah ⁽³³⁵⁾.

⁽³³²⁾ EGMR, *Liberty u. a./Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 58243/00, Urteil vom 1. Juli 2008.

⁽³³³⁾ ABl. L 24 vom 29.1.2008, S. 39.

⁽³³⁴⁾ Kommission für die Wirksamkeit der Justiz, *European Judicial Systems* (Europäische Rechtssysteme), Europarat, 2008, Belgien.

⁽³³⁵⁾ EuGH, 3. September 2008, Yassin Abdullah Kadi/Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Rechtssache C-402/05 P, Slg. 2008, I-6351; vgl. ferner EuGeI 3. April 2008, Osman Ocalan, handelnd für Kurdistan Workers' Party (PKK)/Rat der Europäischen Union, Rechtssache T-229/02, Slg. 2008, II-45 und EuGeI 3. April 2008, KONGRA-GEL u. a./Rat der Europäischen Union, Rechtssache T-253/04, Slg. 2008, II-46.

TEIL II: IM RAHMEN DER TÄTIGKEIT DER AGENTUR IM JAHR 2008 BEHANDELTE GRUNDRECHTSFRAGEN

Dieser Abschnitt des Jahresberichts beschreibt die Forschungsprojekte, Ereignisberichte und Gutachten, mit denen sich die FRA im Jahr 2008 befasst hat. Darunter sind Projekte, die im Jahr 2008 angelaufen sind, aber auch solche, die bereits in den Vorjahren begonnen wurden. Einige dieser Aktivitäten waren nicht im Arbeitsprogramm 2008 der FRA vorgesehen, sondern wurden auf spezifische Anfrage des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission nach Daten, Forschungsarbeiten oder Gutachten durchgeführt.

3 Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in den EU-Mitgliedstaaten

In der Europäischen Union wurden im Jahr 2000 zwei wesentliche Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der Diskriminierung verabschiedet: die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG) und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG). Die beiden Richtlinien unterscheiden sich in zwei wichtigen Aspekten:

- Erstens ist die Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft in einer größeren Zahl von Bereichen (darunter Bildung, Wohnraum, Güter und Dienstleistungen, Sozialschutz usw.) verboten als Diskriminierung aus anderen Gründen, wie z. B. sexuelle Ausrichtung (betreffend Lesben, Schwule und Bisexuelle), Religion, Behinderung oder Alter (ein Schutz vor Diskriminierung aus diesen Gründen ist nur im Beschäftigungsbereich verbindlich vorgeschrieben).
- Zweitens sieht nur die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verbindlich die Benennung einer Stelle zur Förderung der Gleichbehandlung (Gleichstellungsstelle) in den einzelnen Mitgliedstaaten vor, die an der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft mitwirken soll; für alle anderen Diskriminierungsgründe ist eine solche Stelle nicht verbindlich vorgeschrieben.

Somit wurde mit der Verabschiedung der genannten EU-Rechtsvorschriften offenbar eine Hierarchie der Diskriminierungsgründe geschaffen, die offensichtlich nicht dem in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verkündeten allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung entspricht. Seit der Verabschiedung dieser beiden Rechtsinstrumente wird diese wahrgenommene Hierarchie der Diskriminierungsgründe kritisiert.

Vor diesem Hintergrund wurde die Forschungsstudie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte über Homophobie und Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Auftrag gegeben. Im Jahr 2007 ließ jedoch eine Reihe von Ereignissen in den EU-Mitgliedstaaten, wie z. B. das Verbot von Schwulen- und Lesbenparaden, Hassreden von Politikern und mehrere intolerante Einlassungen führender religiöser Vertreter die Alarmglocken läuten und stieß eine neue Debatte über das Ausmaß von Homophobie, Transphobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung in Europa an.

Das Europäische Parlament ersuchte daher die FRA im Juni 2007, in allen 27 Mitgliedstaaten umfassende rechtliche und soziale Daten über Vorfälle und Erscheinungsformen von Homophobie und diesbezügliche Themen zusammenzutragen. Der erste Teil des Projekts war die rechtliche Analyse, die im Juni 2008 veröffentlicht wurde. Der zweite Bericht, die Analyse der sozialen Lage, wurde Anfang 2009 als Ergänzung zur rechtlichen Analyse veröffentlicht. Mit der Erstellung der beiden Berichte soll eine Wissensbasis geschaffen werden, auf deren Grundlage Empfehlungen zur Bewältigung der erkannten Probleme insbesondere im Bereich der EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Diskriminierung ausgesprochen werden können.

3.1 Teil I – Rechtliche Analyse

Die Arbeiten zum Bericht „*Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and gender identity in the EU Member States: Part I – Legal Analysis*“ (Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in den EU-Mitgliedstaaten: Teil I – Rechtliche Analyse) wurden in der ersten Jahreshälfte 2008 durchgeführt. Die Analyse basiert auf 27 nationalen Beiträgen, die von den nationalen Rechtsexperten entsprechend den Leitlinien der Agentur erstellt wurden⁽³³⁶⁾. Der vollständige Bericht⁽³³⁷⁾ steht auf der Website der FRA zur Verfügung. Im Folgenden werden lediglich beispielhaft einige Ergebnisse vorgestellt.

In dem Bericht wird die aktuelle rechtliche Situation in den EU-Mitgliedstaaten untersucht, wobei nationale Unterschiede im Hinblick auf das Niveau des Diskriminierungsschutzes von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgendern (LGBT) ermittelt werden. Wenngleich die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse nur für Diskriminierung aus Gründen der „Rasse“ und der ethnischen Herkunft umfassenden Schutz bietet, hat eine erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten beschlossen, dass für alle Gruppen, die gefährdet sind, Opfer von Diskriminierung zu werden, dasselbe rechtliche Schutzniveau gelten sollte. Insgesamt geht in 18 Mitgliedstaaten der Schutz von LGBT vor Diskriminierung über die Bereiche Beschäftigung und Beruf hinaus. In diesen Mitgliedstaaten stehen ihnen einige oder alle Rechte zu, die für Mitglieder ethnischer Minderheiten in anderen Bereichen wie Sozialschutz, soziale Vergünstigungen, Bildung oder Zugang zu und Versorgung mit öffentlich verfügbaren Gütern und Dienstleistungen gelten.

Darüber hinaus ist eine allgemeine Entwicklung zur Schaffung einer einzigen Gleichstellungsstelle zu beobachten, die für alle Formen der Diskriminierung zuständig ist, wenngleich nach Maßgabe des EU-Rechts die Regierungen nur verpflichtet sind, eine Gleichstellungsstelle zur Gewährleistung des Schutzes vor Dis-

⁽³³⁶⁾ Alle nationalen Beiträge können über die Website der FRA abgerufen werden: <http://fra.europa.eu>.

⁽³³⁷⁾ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I – Legal Analysis* (Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in den EU-Mitgliedstaaten: Teil I – Rechtliche Analyse), FRA 2008.

kriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu errichten. Bislang haben bereits 18 Mitgliedstaaten Stellen mit einem derart umfassenden Mandat geschaffen.

Das bedeutet im Umkehrschluss, dass neun Mitgliedstaaten rechtlichen Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung nur in den Bereichen Beschäftigung und Beruf bieten und neun Mitgliedstaaten gegenwärtig über keine Gleichstellungsstelle verfügen, die für Diskriminierung im Bereich der sexuellen Ausrichtung zuständig ist.

Zu den weiteren untersuchten Themen zählt die Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG), in der die Bedingungen, unter denen sich Unionsbürger und ihre Familienangehörigen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten dürfen, geregelt werden. Drei Mitgliedstaaten (Belgien, Niederlande und Spanien) gestatten gleichgeschlechtliche Ehen und gewähren den Ehepartnern dieselben Rechte wie heterosexuellen Ehepartnern. Dieser Umstand sollte gleichgeschlechtlichen Ehepartnern theoretisch ein bedingungsloses Einreise- und Aufenthaltsrecht für andere Mitgliedstaaten einräumen. Dennoch erkennen offenbar mindestens elf Mitgliedstaaten im Ausland geschlossene gleichgeschlechtliche Ehen nicht an und weigern sich unter Umständen, gleichgeschlechtliche Ehepartner für die Zwecke der Freizügigkeit als „Ehegatten“ einzustufen. Im Bericht wird festgestellt, dass die Freizügigkeitsrichtlinie (sowie die Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG und die Anerkennungsrichtlinie 2004/83/EG) im Hinblick auf LGBT-Fragen unter Berücksichtigung der Grundrechtsprinzipien ausgelegt werden muss und dass es hilfreich wäre, in diesem Bereich weitere Klarheit zu schaffen, um für Rechtssicherheit und Gleichbehandlung zu sorgen.

Die Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche Konzepte für den Umgang mit Hassdelikten und Hassreden. In zehn Mitgliedstaaten können homophobe und/oder transphobe Beweggründe als erschwerender Umstand bei gewöhnlichen Straftaten gewertet werden. Nach dem Recht von zwölf Mitgliedstaaten stellt die Aufstachelung zu Hass, Gewalt oder Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung eine Straftat dar. In anderen werden Hassreden gegen LGBT nicht explizit als Straftat definiert, sie könnten jedoch durch den allgemeinen Wortlaut der einschlägigen Rechtsinstrumente erfasst werden. Allerdings beschränken vier Länder – Österreich, Bulgarien, Italien und Malta – strafrechtliche Sanktionen für Hassreden explizit auf andere Gruppen und schließen LGBT nicht ein.

Transgender werden häufig Opfer von Diskriminierung und sind auf Schutz angewiesen. In dem Bericht wurde jedoch eine breite Palette von Ansätzen für den Umgang mit Transgendern ermittelt, so dass ihr Status im Rahmen der EU-Antidiskriminierungsvorschriften nicht geklärt ist. In 13 Mitgliedstaaten wird die Diskriminierung aus Gründen der Transidentität als eine Form der Geschlechterdiskriminierung betrachtet, in zwei gilt sie als Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und in einem Fall (Ungarn) wurde mit dem Begriff der Geschlechtsidentität ein spezieller Diskriminierungsgrund für Transgender einge-

führt. In den übrigen elf Mitgliedstaaten herrscht eine unklare Rechtslage, die mit einem niedrigeren Schutzniveau für Transgender einhergeht.

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Berichts hat die FRA eine Reihe von Gutachten vorgelegt. Beispielsweise erfordert der Grundsatz der Nichtdiskriminierung nach Auffassung der FRA, dass die nach Maßgabe des EU-Rechts verheirateten Paaren vorbehaltenen Rechte und Vergünstigungen auch gleichgeschlechtlichen Paaren zugänglich gemacht werden sollten, sei es durch die gleichgeschlechtliche Ehe, eine dieser gleichgestellten eingetragenen Partnerschaft oder auf andere Weise.

Die FRA ist zudem der Ansicht, dass die EU die Angleichung der Bestimmungen zur strafrechtlichen Bekämpfung der Homophobie (homophobe Hassreden, homophobe Hassdelikte) in den Mitgliedstaaten nach dem Muster des Rahmenbeschlusses des Rates über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Erwägung ziehen könnte. Die Analyse der FRA förderte zutage, dass die Mitgliedstaaten mit den diesbezüglichen Rechtsvorschriften eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze verfolgen und es in einigen Mitgliedstaaten überhaupt keine einschlägigen Rechtsvorschriften gibt.

Schließlich sollte nach Auffassung der FRA die EU klarstellen, dass die Diskriminierung von Transgendern gemäß der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt.

Bei dieser Arbeit handelte es sich um den ersten Bericht der FRA über Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung.

3.2 Teil II – Die soziale Lage

Für Teil II des Projekts gab die FRA einen vergleichenden Bericht⁽³³⁸⁾ über die soziale Lage im Zusammenhang mit Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung in der EU in Auftrag⁽³³⁹⁾. Der Bericht umfasst Daten aus 27 soziologischen Berichten aus den Mitgliedstaaten, Informationen aus Feldarbeiten, in deren Rahmen Treffen mit im Bereich LGBT tätigen NRO, nationalen Gleichstellungsstellen und öffentlichen Behörden in allen 27 EU-Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, und die Ergebnisse eines elektronischen Fragebogens, der an alle Beteiligten übermittelt wurde. Diese neuen Daten wurden mit Informationen

⁽³³⁸⁾ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II – the Social Situation* (Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in den EU-Mitgliedstaaten: Teil II – Die soziale Lage), FRA 2009.

⁽³³⁹⁾ Der Bericht wurde von *The Danish Institute for Human Rights*, der dänischen nationalen Gleichstellungsstelle, und dem internationalen Beratungsunternehmen *COWI* erstellt.

und Stellungnahmen des Europarates ⁽³⁴⁰⁾, ausgewähltem Material aus vorhandenen wissenschaftlichen Studien und Eurobarometer-Umfragen zusammengeführt.

Der Bericht beschreibt die zentralen sozialen Aspekte der Situation in Bezug auf die Rechte und den Schutz vor Diskriminierung und behandelt die Frage, ob und inwiefern LGBT von Homophobie, Transphobie und Diskriminierung betroffen sind und wie sich dies auf ihr Leben auswirkt. Der Bericht gliedert sich thematisch in die folgenden Abschnitte:

- Einstellungen gegenüber LGBT,
- Strafrecht: Hassdelikte und Hassreden,
- Versammlungsfreiheit,
- Arbeitsmarkt,
- Bildungswesen,
- Gesundheitswesen,
- Religiöse Persönlichkeiten und kirchliche Einrichtungen,
- Sport,
- Medien,
- Zuwanderung und Asyl,
- Mehrfachdiskriminierung.

Transphobie und Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität und des Ausdrucks der Geschlechtlichkeit sind der rote Faden, der durch den Bericht führt; weitere spezifische Themen werden in einem gesonderten Kapitel behandelt.

3.2.1 Allgemeine Schlussfolgerungen des Berichts

Der Bericht zeigt, dass LGBT in allen Mitgliedstaaten Opfer von Diskriminierung, Schikanierung und Belästigung werden. Dies erfolgt oft in Form von abfälligen Bemerkungen, Beschimpfungen und Beleidigungen bzw. des Gebrauchs von verächtlicher Sprache. Verbale und tätliche Angriffe gegen LGBT wurden in allen Mitgliedstaaten registriert.

⁽³⁴⁰⁾ Des Weiteren wurde im Rahmen des Projekts ein Interview mit dem Menschenrechtskommissar des Europarates, Thomas Hammarberg, geführt.

Dem Bericht zufolge beeinträchtigen Diskriminierung, Homophobie und Transphobie das Leben und die Möglichkeiten von LGBT in allen Gesellschaftsbereichen. Von klein auf benutzen Kinder in der Schule abwertende Bezeichnungen für Schwule und Lesben. Bei der Arbeit können Schikanen an der Tagesordnung sein. In Beziehungen zwischen LGBT ist es oftmals nicht möglich, einander als voll berechtigten, gesetzlich anerkannten Partner abzusichern. In Altersheimen ist so gut wie kein Bewusstsein für die Bedürfnisse von LGBT vorhanden.

Die Angst vor Diskriminierung, Homophobie und Transphobie trägt dazu bei, dass LGBT gegenwärtig in vielen Teilen Europas und sozialen Settings „unsichtbar“ bleiben. LGBT ziehen es häufig vor, unsichtbar zu bleiben, weil sie befürchten, Opfer von Diskriminierung zu werden. Dies erklärt teilweise, warum in der EU im Vergleich zur Diskriminierung aus anderen Gründen, wie z. B. „Rasse“, ethnische Herkunft oder Geschlecht, relativ wenige Fälle von Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität oder des Ausdrucks der Geschlechtlichkeit gemeldet werden.

Weitere Probleme in Bezug auf die Rechte von LGBT wurden im Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit in mehreren Mitgliedstaaten festgestellt, in denen die Ausübung dieses Rechts durch öffentliche Behörden oder durch Angriffe von Gegendemonstranten behindert wurde. Vorfälle für derartige Behinderungen und Gegendemonstrationen wurden in Bulgarien, Estland, Lettland, Polen und Rumänien beobachtet. Darüber hinaus stoßen in diesen und in fünf weiteren Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Zypern, Ungarn, Italien und Malta) Aufrufe zur Stärkung der Rechte von LGBT auf negative Äußerungen von prominenten Politikern und Vertretern von kirchlichen Einrichtungen oder religiösen Gruppierungen.

Der Bericht beleuchtet einige gemeinsame Aspekte der Art und Weise, wie LGBT Diskriminierung in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt erfahren, und zeigt darüber hinaus eine Reihe von Schlüsselbereichen auf, in denen größere Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten bestehen. So fällt in Erhebungen über die Einstellungen der Bürger gegenüber LGBT in den Mitgliedstaaten auf, dass in den Ländern, die in jüngster Zeit der EU beigetreten sind, ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Bevölkerung außerordentlich negative Einstellungen vertritt. Es überrascht nicht, dass es eine Korrelation zwischen den Ländern mit den negativsten Einstellungen gegenüber LGBT und den Ländern gibt, die LGBT keinen Zugang zum Rechtsinstitut der Ehe oder einer gesetzlich anerkannten Partnerschaft gewähren.

Bei vielen Ergebnissen stehen die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im Vordergrund; es soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass im Rahmen des Berichts auch Unterschiede innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten festgestellt wurden. Diese Unterschiede beziehen sich auf Tendenzen in folgenden Bereichen: (1) Ausprägung homophober Einstellungen bei unterschiedlichen Personen (z. B. stärker bei älteren als bei jüngeren Menschen, stärker bei Männern als bei Frauen, stärker bei geringem Bildungsstand als bei hohem Bildungsniveau); (2) Personen,

die tendenziell die negativste Wahrnehmung erfahren (LGBT an öffentlichen Orten, Homosexuelle, die Kinder betreuen oder unterrichten, und Homosexuelle in der nahen Verwandtschaft rufen feindseligere Reaktionen hervor als Homosexuelle als Freunde oder Ärzte); (3) Personen, die am stärksten von Hassdelikten und Schikanie betroffen sind (z. B. sind junge Menschen stärker als ältere betroffen).

Schließlich beinhaltet der Bericht ein Gutachten zu der Frage, wie Homophobie und Transphobie bekämpft werden können und der Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität gewährleistet werden kann. So ist es unter anderem notwendig, weitere Forschungsarbeiten, Datenerhebungen und Beobachtungsmaßnahmen durchzuführen, Schulungs- und Erziehungsinitiativen, insbesondere im öffentlichen Sektor und im Schulbereich, in die Wege zu leiten, und Informationskampagnen auf den Weg zu bringen, um negativen und voreingenommenen Einstellungen gegenüber LGBT zu begegnen.

4 Ethnische Diskriminierung und Viktimisierung

4.1 EU-MIDIS: Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung in der Europäischen Union

In allen früheren Jahresberichten zur Situation im Hinblick auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten hat die Agentur darauf hingewiesen, dass in den meisten Ländern ein ausgeprägter Mangel an belastbaren, umfassenden und vergleichbaren Daten über die Erfahrungen gefährdeter Minderheiten mit Diskriminierung und Viktimisierung herrscht. Dieser Datenmangel wirkt sich nachteilig auf die Entwicklung evidenzbasierter Politiken aus, mit denen die Probleme der Diskriminierung und Viktimisierung in Angriff genommen werden können.

Angesichts dessen und vor dem Hintergrund des Aufgabenbereichs der FRA, den europäischen Akteuren im Bereich der Grundrechte zur Seite zu stehen und ihnen Fachkenntnisse bereitzustellen, leitete die Agentur im Jahr 2008 eine eigene Datenerhebung – die Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung in der Europäischen Union (EU-MIDIS) – in die Wege, um den Mangel an geeigneten Daten zu beheben.

4.1.1 EU-MIDIS: Hintergrundinformation

EU-MIDIS ist die erste EU-weite Erhebung, in deren Rahmen ausgewählte Migrantengruppen und Angehörige ethnischer Minderheiten in allen Mitgliedstaaten mit Hilfe eines in alle Amtssprachen übersetzten Fragebogens befragt wurden. Dadurch wurde die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu den unterschiedlichen Minderheitengruppen und aus verschiedenen Ländern sichergestellt. Vor dem Start der vollständigen Erhebung im Jahr 2008 führte die Agentur eine Piloterhebung in sechs Mitgliedstaaten durch, um verschiedene Stichprobenansätze, den Fragebogen und die Art der Durchführung zu testen. Die bei der Piloterhebung gewonnenen Erfahrungen wurden bei der Konzeption der vollständigen Erhebung berücksichtigt.

4.1.1.1 Befragte Gruppen und gewählte Orte

Die Gruppen für die Teilnahme an der Erhebung wurden nach dem Kriterium Migrantensstatus oder ethnischer Minderheitenstatus und nach ihrer potenziellen Gefährdung ausgewählt, Opfer von Diskriminierung und Viktimisierung zu werden. Das RAXEN-Netz der Agentur suchte geeignete Gruppen für die Forschungsstudie aus, wobei auch die Größe dieser Gruppen berücksichtigt wurde, um die Anwendung des Zufallsstichprobenverfahrens zu ermöglichen. Mit anderen Worten: Gefährdete Gruppen, die zahlenmäßig gering und geografisch zerstreut

leben, konnten nicht für die Befragung mittels einer Zufallsstichprobe ausgewählt werden.

Für die Erhebung wurden in jedem Land ein bis drei Gruppen mit jeweils mindestens 500 Befragten ausgewählt. Betrachtet man die Ergebnisse für eine „aggregierte“ Befragtengruppe – z. B. für alle befragten Roma oder alle befragten Personen nordafrikanischer Herkunft –, so ermöglicht die Erhebung eine Aussage über die Situation einer größeren Befragtengruppe in mehreren Mitgliedstaaten.

Insgesamt wurden für EU-MIDIS 23 565 Personen mit Migrationshintergrund bzw. Angehörige ethnischer Minderheiten befragt. Weitere 5 000 Personen der Mehrheitsbevölkerung wurden befragt, die in derselben Gegend wie die Minderheiten leben, um bei ausgewählten Fragen einen Vergleich der Ergebnisse zu ermöglichen.

Da sich Migranten und ethnische Minderheiten vorwiegend in den städtischen Ballungsgebieten in Europa niederlassen, wurde die Erhebung schwerpunktmäßig in Hauptstädten und anderen Städten durchgeführt, in denen ausgewählte Minderheitengruppen leben. Für jene Minderheitengruppen, die nicht hauptsächlich in städtischen Ballungsgebieten zu finden sind, wurde im Rahmen der Erhebung ein weiter gefasster Stichprobenansatz gewählt, um ländliche Gebiete mit einzubeziehen.

Die detaillierten Ergebnisse von EU-MIDIS ermöglichen es, die Schlussfolgerungen über die einzelnen in der Erhebung untersuchten Orte im Zusammenhang zu sehen, und der Fachbericht erläutert, wie die Orte innerhalb der Städte für die Zwecke der Stichprobe ausgewählt wurden.

4.1.1.2 Fragebogen und Art der Durchführung

Die Teilnehmer wurden anhand von Fragebogen in ihrer Wohnung persönlich befragt. Jedes Interview dauerte zwischen 20 Minuten und 50 Minuten, je nach der Anzahl der Vorfälle von Diskriminierung und Viktimisierung, denen die Befragten in den vorangegangenen zwölf Monaten ausgesetzt waren. Der Fragebogen enthielt eine Reihe von Fragen zu folgenden Themenbereichen:

Themen des EU-MIDIS-Fragebogens:

- allgemeine diskriminierende Erfahrungen, einschließlich Mehrfachdiskriminierung;
- Kenntnis der Rechte im Bereich der Nichtdiskriminierung;
- diskriminierende Erfahrungen in den letzten fünf Jahren und in den vorausgegangenen zwölf Monaten aufgrund des Migrationshintergrunds/der ethnischen Herkunft in neun verschiedenen Lebensbereichen, die unter die folgenden The-

menbereiche fallen: Beschäftigung; Bildung; Wohnungswesen; Gesundheitswesen und Sozialdienste; Verbraucherdienste;

- Erfahrungen mit krimineller Viktimisierung in den letzten fünf Jahren und in den vorangegangenen zwölf Monaten, einschließlich der Frage, ob diese als rassistisch motiviert wahrgenommen wurden, in den folgenden fünf Kriminalitätsbereichen: Eigentumskriminalität; Angriff und Bedrohung; Belästigung; Korruption;
- Kontakt mit der Polizei und Art und Ausgang des Kontakts;
- Kontakt mit Zoll- und Grenzschutzbehörden.

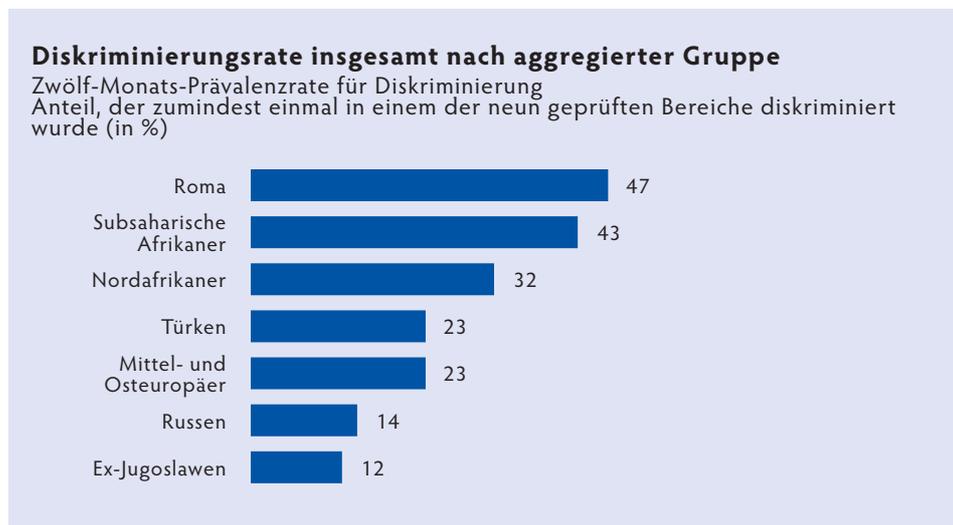
Die persönlichen Merkmale der Befragten wurden erhoben, um die Ergebnisse anhand einer Reihe von Variablen wie Geschlecht, Alter, Bildungsstand, Beschäftigung, Religionszugehörigkeit, Dauer des Aufenthalts im jeweiligen Land usw. zu vergleichen. Alle Antworten wurden für statistische Zwecke anonymisiert, und die Befragten äußerten sich selbst (nicht auf Nachfrage des Interviewers) zu ihrem Migrationshintergrund bzw. zu ihrer ethnischen Herkunft.

4.1.2 Einige Beispiele

Um die Vielzahl und die Bandbreite der im Rahmen von EU-MIDIS gewonnenen Ergebnisse zu verarbeiten, werden die Ergebnisse zunächst in einer Reihe von Kurzberichten unter dem Titel „*Daten kurz gefasst*“ veröffentlicht. Die Agentur beabsichtigt, Ende 2009 einen Bericht mit vollständigen Ergebnissen und zu gegebener Zeit die vollständigen Datenreihen der Erhebung zu veröffentlichen.

Die Abbildungen 4.1, 4.2 und 4.3 bieten ausgewählte Beispiele für die Ergebnisse auf der Grundlage „aggregierter Gruppen“, also auf der Basis eines Durchschnittswerts für eine bestimmte Gruppe, wie z. B. „Roma“ oder Personen mit „türkischem“ Migrationshintergrund, die in mehr als einem Mitgliedstaat befragt wurde. Bei der Interpretation dieser ausgewählten Ergebnisse von EU-MIDIS sollte bedacht werden, dass die Zahlen keinen EU-Durchschnitt darstellen, da nicht alle Gruppen in allen Mitgliedstaaten befragt wurden. Daher sind die hier berichteten Zahlen lediglich für jene Mitgliedstaaten aussagekräftig, in denen die jeweiligen Gruppen befragt wurden. Dem Online-Fachbericht zur Erhebung (vgl. <http://fra.europa.eu/eu-midis>) ist zu entnehmen, welche Gruppen in welchen Mitgliedstaaten befragt wurden.

Abbildung 4.1 – Beispiel 1: Gesamtdiskriminierungsrate nach aggregierter Gruppe



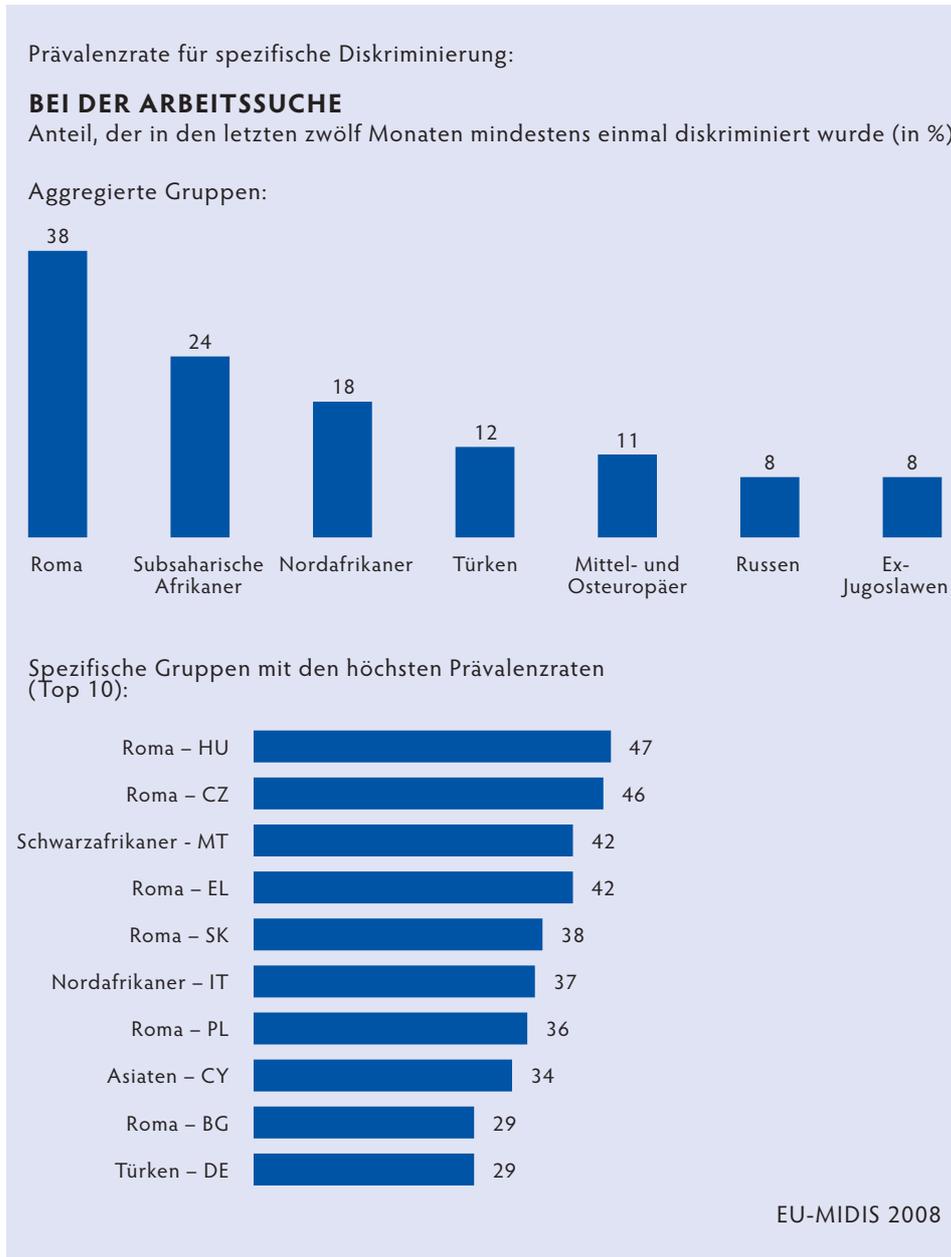
Im Rahmen der Erhebung wurde eine Reihe von Fragen zur Diskriminierung *aufgrund des Migrationshintergrunds und/oder der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit* mit Blick auf neun verschiedene Lebensbereiche gestellt. Abbildung 4.1 zeigt den Anteil der Befragten, die angaben, mindestens einmal in den vorausgegangenen zwölf Monaten Opfer einer Diskriminierung in einem der neun geprüften Lebensbereiche geworden zu sein: Beschäftigung, Wohnungswesen, Sozialdienste usw. Der Anteil wird als Durchschnitt für jede aggregierte Befragtengruppe berechnet, im Falle der Roma also als Durchschnitt aller Roma-Befragten in den sieben Mitgliedstaaten, in denen die Erhebung unter Roma durchgeführt wurde. Der Bericht „Die Roma“ in der Reihe *Daten kurz gefasst* (EU-MIDIS) enthält detailliertere Ergebnisse und einen Vergleich der Schlussfolgerungen zu den einzelnen Mitgliedstaaten ⁽³⁴¹⁾.

Wie aus der Abbildung hervorgeht, sind die gemeldeten Raten der Diskriminierung aufgrund des Migrationshintergrunds der Befragten oder ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit unter Roma und bei den Befragten subsaharischer Herkunft ⁽³⁴²⁾ besonders hoch. Auch bei den Befragten nordafrikanischer Herkunft ist die Diskriminierungsrate auffallend hoch.

⁽³⁴¹⁾ Veröffentlicht im April 2009.

⁽³⁴²⁾ Diese Kategorie umfasst „Schwarze karibischer Herkunft“.

Abbildung 4.2 – Beispiel 2: Diskriminierung bei der Arbeitssuche



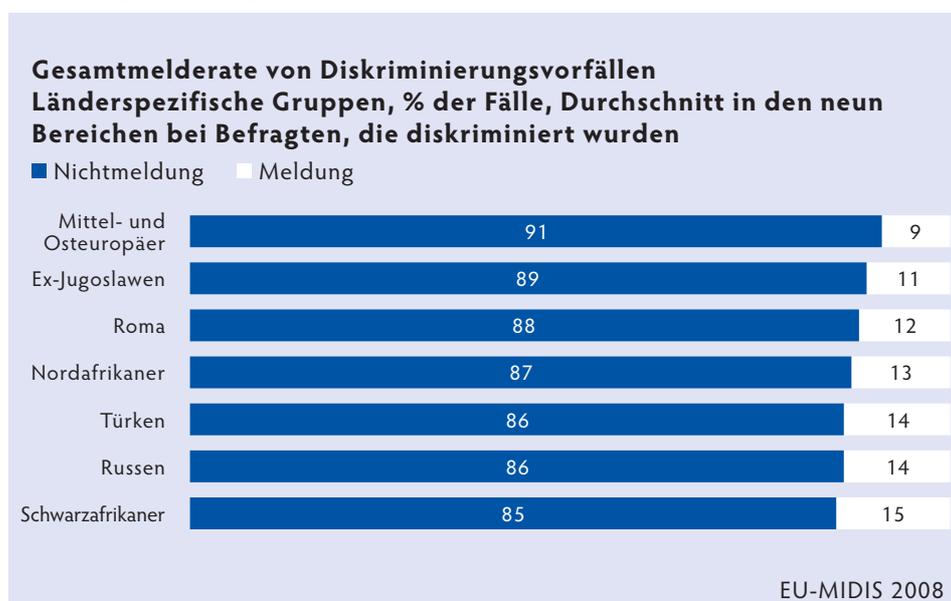
Bei der ersten Frage zu den neun Lebensbereichen sollten die Befragten angeben, ob sie der Auffassung seien, in den vorausgegangenen zwölf Monaten bei der Arbeitssuche Opfer einer Diskriminierung gewesen zu sein.

Abbildung 4.2 zeigt (i) Durchschnittswerte der Antworten auf die Frage für aggregierte Befragtengruppen und (ii) eine Liste der „Top Ten“-Gruppen nach

Mitgliedstaaten, die die höchsten Diskriminierungsraten bei der Arbeitssuche unter allen in verschiedenen Mitgliedstaaten befragten Gruppen angeben.

Wie aus der Abbildung hervorgeht, berichteten durchschnittlich 38 % der Roma über Erfahrungen mit Diskriminierung bei der Suche nach Erwerbsarbeit, gefolgt von 24 % der Befragten subsaharischer afrikanischer Herkunft und 18 % der Befragten nordafrikanischer Herkunft. Betrachtet man die Erfahrungen verschiedener Gruppen in den Mitgliedstaaten, ist festzustellen, dass sechs der Gruppen in den „Top Ten“ mit den höchsten Diskriminierungsraten bei der Arbeitssuche Roma sind.

Abbildung 4.3 – Beispiel 3: Nichtmeldung von Diskriminierung



Bei der Erhebung wurden die Befragten ferner gefragt, ob sie in den letzten zwölf Monaten eine Diskriminierungserfahrung bei einer zuständigen Stelle oder am Ort, an dem die Diskriminierung stattgefunden hatte, gemeldet hatten.

Abbildung 4.3 zeigt die Durchschnittswerte der aggregierten Befragten- gruppen für die letzten zwölf Monate für Nichtmeldung und Meldung.

Aus der Abbildung geht hervor, dass entsprechend der durchschnittlichen Antwortrate der aggregierten Befragten- gruppen zwischen 85 % und 91 % der Befragten ihre Erfahrungen mit Diskriminierung nicht meldeten. Betrachtet man anstelle des oben aufgeführten aggregierten Durchschnitts die Aufschlüsselung der Antworten für jede der in den einzelnen Mitgliedstaaten befragten Gruppen, so schwankt die Nichtmelderate in Abhängigkeit von der befragten Gruppe und dem jeweiligen Land von 68 % bis 100 %.

Betrachtet man weiterhin die Gründe für die Nichtmeldung, lautet in allen befragten Gruppen die häufigste Antwort (57 %): „Es würde nichts passieren“. In dieser Hinsicht gibt es offenbar ein ausgeprägtes Gefühl der „Hoffnungslosigkeit“ über das Ergebnis der Meldung von Diskriminierung. Diese Daten weisen offensichtlich ebenso wie andere Erkenntnisse der Erhebung darauf hin, dass umfassende Anstrengungen erforderlich sind, um die Meldung diskriminierender Vorfälle durch gefährdete Minderheiten zu fördern.

4.1.3 Die Ergebnisse der Erhebung im Kontext

Die Ergebnisse von EU-MIDIS müssen im Zusammenhang mit den vergangenen und gegenwärtigen Gegebenheiten der verschiedenen befragten Gruppen in den einzelnen Mitgliedstaaten gesehen werden; auch ihre Erfahrungen mit Diskriminierung, Konflikten und Integration sowie die staatlichen Maßnahmen in diesen Bereichen sind hierbei zu berücksichtigen. Zugleich wird das Gros der Ergebnisse für Vergleiche der Antworten der aggregierten Gruppen herangezogen werden, also zwischen Gruppen mit demselben weit gefassten „Hintergrund“, die in verschiedenen Mitgliedstaaten befragt wurden. Die übrigen Arbeiten der Agentur, insbesondere ihre gründlichen qualitativen Forschungsstudien, werden die Erkenntnisse der Erhebung ergänzen und dazu beitragen, dass die Ergebnisse im Zusammenhang gesehen werden. So wird EU-MIDIS eine Reihe von Indikatoren für die im Rahmen der Erhebung untersuchten Gruppen zur Verfügung stellen, die weiterentwickelt und im Lichte anderer Forschungsarbeiten der Agentur besser verstanden werden können.

4.2 Rassismus und soziale Marginalisierung

4.2.1 Hintergrund zur Forschungsstudie

Probleme im Zusammenhang mit Integration, Rassismus, sozialer Marginalisierung und dem potenziellen sozialen Sprengstoff, den Migrantengruppen und ethnische Minderheiten in der Union bergen, rücken zunehmend in den Blickpunkt der politischen Entscheidungsträger auf europäischer, regionaler und lokaler Ebene.

In den letzten Jahren wurde insbesondere den Auswirkungen der sozialen Marginalisierung auf die wachsende muslimische Bevölkerungsgruppe in Europa und den möglichen Folgen Aufmerksamkeit gewidmet, die sich hieraus für potenzielle Konflikte zwischen muslimischen und nichtmuslimischen Gruppen in europäischen Städten ergeben.

Vor diesem Hintergrund und um neue Erkenntnisse über die Einstellungen und Aktivitäten junger Menschen unterschiedlicher Herkunft zu gewinnen,

führte die Agentur im Jahr 2008 eine quantitative Erhebung mit folgenden Zielsetzungen durch:

- Untersuchung der Erfahrungen mit Rassismus, Diskriminierung und sozialer Marginalisierung sowie diesbezügliche Einstellungen von Muslimen und Nichtmuslimen im Alter von 12 bis 18 Jahren in drei EU-Mitgliedstaaten;
- Untersuchung des Zusammenhangs zwischen diesen Einstellungen und Erfahrungen der muslimischen und nichtmuslimischen Jugendlichen einerseits und ihren Einstellungen zu antisozialem Verhalten, Gewalt und Straftaten sowie diesbezügliche verstärkende Handlungen andererseits.

Das Projekt greift eine Reihe der Forschungsthemenbereiche der Agentur für den Zeitraum 2007 bis 2011 auf, darunter Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz, Diskriminierung aus Gründen der „Rasse“ und der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, Rechte des Kindes, einschließlich des Kinderschutzes, und Integration von Migranten.

Die Projektergebnisse sollten den politischen Entscheidungsträgern neue Kenntnisse über die Einstellungen und Erfahrungen von Jugendlichen in den Bereichen Rassismus und soziale Marginalisierung vermitteln und ihr Bewusstsein für bestimmte Themen schärfen, die verstärkte Aufmerksamkeit erfordern, wenn problematische Bereiche wirksam erkannt und in Angriff genommen werden sollen.

4.2.2 Befragung von Jugendlichen

Im Jahr 2008 wurden Forschungsarbeiten in drei Mitgliedstaaten – Frankreich, Spanien und Vereinigtes Königreich – durchgeführt. Insgesamt wurden 3 000 Jugendliche befragt, 1 000 in jedem Mitgliedstaat. Im Fragebogen wurden folgende Themen behandelt:

- Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, gesprochene Sprachen; Vertrauenspersonen; Beschreibung des Wohnviertels und des Freizeitverhaltens (insbesondere mit Freunden draußen verbrachte Zeit); Familienstruktur; Staatsangehörigkeit der Eltern; berufliche Situation der Eltern; „sinnvoll“ mit den Eltern verbrachte Zeit; Konflikte mit den Eltern;
- Art und Stärke der kulturellen Identität; diskriminierende Erfahrungen; Wahrnehmung kultureller Integration;
- Anzahl, Geschlecht und kultureller Hintergrund von Freunden; Einstellung der Eltern zu den Freunden; Zugehörigkeit zu einer Clique und entsprechende Aktivitäten; Erfahrungen mit Erwachsenenkriminalität;
- Erfahrungen mit Schikanie und Gewalt und Wahrnehmung der diskriminierenden Motivation derselben;

- Fälle, in denen der Befragte selbst andere schikaniert oder Gewalt gegen andere ausgeübt hat und die eine Diskriminierung darstellen könnten;
- Religion und Weltanschauung;
- Einstellungen und Meinungen; allgemeine Lebenszufriedenheit; Wahrnehmungen von Entfremdung; Prioritäten im Leben; Rechtfertigung von Gewalt; Grad des Vertrauens gegenüber Personen und Institutionen;
- Besorgnis über die aktuelle internationale Situation und soziale Fragen; Rechtfertigung von Krieg oder Terrorismus; Interesse an lokaler Politik; staatsbürgerliche Beteiligung und Engagement;
- Zeit: mit Surfen im Internet verbrachte Zeit; Art der besuchten Websites; persönlichkeitsprägende Einflüsse; wie viel Zeit wird sinnvoll mit Freunden verbracht und wofür;
- Einstellung zur Schule; Wahrnehmung der Schulleistungen; Anspruch auf Schulverpflegung (Indikator für individuelle Benachteiligung); Erfahrung mit Ausgrenzung; Erfahrung mit Diskriminierung in der Schule.

Alle Fragebogen wurden in Schulen an unterschiedlichen Orten in den drei Mitgliedstaaten ausgefüllt, wobei die Anonymität der Schüler gewährleistet wurde.

4.2.3 Ergebnisse der Forschungsarbeit

Die Forschungsarbeit stellt die erste Initiative der Agentur zur systematischen Erfassung von Einstellungen und Erfahrungen von Jugendlichen im Rahmen einer Erhebung dar.

Die vollständigen Ergebnisse des Projekts werden in der zweiten Jahreshälfte 2009 veröffentlicht und in verschiedenen Formen aufbereitet:

- Vergleich der einzelnen Mitgliedstaaten mit Blick auf die verschiedenen Themen der Erhebung;
- Vergleich zwischen muslimischen und nichtmuslimischen Jugendlichen, um wichtige Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich ihrer Alltagserfahrungen zu ermitteln;
- alters- und geschlechtsspezifischer Vergleich von Jugendlichen.

Die Ergebnisse sollen zum einen Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei den Einstellungen und Erfahrungen von Jugendlichen aufzeigen und zum anderen Schlussfolgerungen ermöglichen, die es den politischen Entscheidungsträgern

gestatten, wirksamere Lösungen für die Triebkräfte des Rassismus und/oder der sozialen Marginalisierung sowie für deren soziale Folgen für derzeitige und künftige Generationen in Europa in Bezug auf antisoziale Einstellungen und Verhaltensweisen zu erarbeiten.

Die Projektergebnisse werden den politischen Entscheidungsträgern bei der Entscheidung helfen, ob diese Themen Gegenstand weiterer Forschungsarbeiten mit Jugendlichen in anderen Mitgliedstaaten sein sollten.

4.3 Lösungsansätze für Diskriminierung durch ethnisches Profiling: ein EU-Handbuch für bewährte Praktiken

4.3.1 Hintergrund und Ziele der Forschungsarbeit

Im Jahr 2008 führte die Agentur gezielte Forschungsarbeiten zum Thema diskriminierende Praktiken von Strafverfolgungs-, Zoll- und Grenzschutzbehörden im Zusammenhang mit der Profilerstellung auf der Grundlage ethnischer Merkmale durch ⁽³⁴³⁾. Entsprechend dem Mandat der Agentur, „bewährte Praktiken“ in den Bereichen Nichtdiskriminierung und Grundrechte zu ermitteln, wurde im Rahmen der Forschungsarbeit ein Handbuch erstellt, in dem bestehende bewährte Praktiken in der EU dokumentiert werden, die das Problem der Diskriminierung durch ethnisches Profiling und seine negativen Folgen für den Einzelnen, die Gemeinschaften und die Strafverfolgungsbehörden, die sich mit den Betroffenen befassen, anerkennen und diesbezüglich Lösungsansätze beinhalten. Diese Themen sind angesichts der aktuellen Befürchtungen hinsichtlich der Folgen verschärfter Maßnahmen der Strafverfolgungs-, Zoll- und Grenzschutzbehörden, die sich unverhältnismäßig stark auf bestimmte Gemeinschaften auswirken können, besonders relevant. Insofern geht es bei diesem Projekt nicht darum, rechtmäßige und verhältnismäßige Profiling-Verfahren in Augenschein zu nehmen; vielmehr sollen in erster Linie diskriminierende Praktiken beleuchtet werden.

- Das Handbuch behandelt vornehmlich positive Initiativen, mit denen diskriminierenden Praktiken im Bereich des ethnischen Profiling begegnet wird.
- Das Handbuch stellt den bislang umfassendsten Bericht über die Ermittlung bewährter Praktiken zur Bekämpfung des diskriminierenden Profiling in der EU dar.

⁽³⁴³⁾ Für die Zwecke der Forschungsarbeiten wurde eine „Arbeitsdefinition“ der Profilerstellung auf der Grundlage ethnischer Merkmale herangezogen: Das ethnische Profiling wurde definiert als die Nutzung von Merkmalen wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationaler bzw. ethnischer Herkunft durch Polizei- und andere Strafverfolgungsbeamte im Rahmen von Überwachungs-, Kontroll- oder Ermittlungsmaßnahmen ohne objektive oder nachvollziehbare Begründung.

Neben dem Schwerpunkt auf Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft befasst sich das Projekt mit mehreren Themenbereichen der Agentur, darunter Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten, Visa und Grenzkontrolle sowie Informationsgesellschaft und insbesondere Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten. In diesem Sinne ist das Handbuch für die verschiedensten Anspruchsgruppen relevant und sollte politische Entscheidungsträger und Fachleute bei der Ermittlung einer Reihe bestehender bewährter Praktiken unterstützen, die für die Diskriminierung durch ethnisches Profiling von Bedeutung sind. Dabei können Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten und Agenturen ausgetauscht werden, die vergleichbare Praktiken anwenden oder sich mit ähnlichen Problemen auseinandersetzen müssen.

4.3.2 Durchführung der Forschungsarbeit

Eine Gruppe erfahrener Wissenschaftler führte eine Reihe ausführlicher Interviews mit Strafverfolgungs-, Zoll- und Grenzschutzbeamten in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten durch. Mit diesen Interviews sollten vielversprechende oder bewährte Praktiken ermittelt werden, mit denen die Diskriminierung durch ethnisches Profiling erkannt und abgestellt werden kann.

Die Wissenschaftler ermittelten verschiedene Beispiele bewährter Praktiken zu einigen Schlüsselthemen (vgl. unten), die genauer untersucht werden müssen, wenn Lösungsansätze für die Diskriminierung durch Profiling entwickelt werden sollen.

4.3.3 Behandelte Themen

Unter der Rubrik nicht diskriminierendes Profiling behandelt das Handbuch eine Reihe von Themen in den Bereichen Strafverfolgung, Zollwesen und Grenzkontrolle:

Im Handbuch behandelte Themen:

- operative Leitlinien und weitere praktische Orientierungshilfe zur Entwicklung von Lösungen für diskriminierendes ethnisches Profiling;
- vorhandene Aufsichtsbehörden und Beschwerdeverfahren sowie entsprechende Praktiken zur Entwicklung von Lösungsansätzen für die Diskriminierung durch Profiling;
- Untersuchung der Rolle der Erfassung ethnischer Daten und der Erhebung von Informationen zur Ermittlung und Bekämpfung diskriminierender Strafverfolgungspraktiken;

- Eindämmung unverhältnismäßiger Strafverfolgungspraktiken, die sich negativ auf Gemeinschaften auswirken, die einer übermäßigen Kontrolle durch die Polizeibehörden ausgesetzt sind;
- Stärkung von Schulungsmaßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Beziehungen zwischen Strafverfolgungsbehörden und Gemeinschaften von Minderheiten;
- Wandel der institutionellen Kultur, um diskriminierende Praktiken, einschließlich Profiling, zu bekämpfen;
- Ausbau aufsuchender Programme unter Einbeziehung der Gemeinschaften und der Strafverfolgungsbehörden.

4.3.4 Bewährte Praktiken

Das Handbuch beinhaltet in erster Linie eine breite Palette von Beispielen für „bewährte Praktiken“, die zusammen mit allgemeinen Grundsätzen über die wesentlichen Merkmale solcher Verfahren geprüft werden.

Durch die Erstellung des Handbuchs soll ein „holistischer“ Ansatz konzipiert werden, um dem diskriminierenden ethnischen Profiling zu begegnen. Dabei sollen die verschiedenen Dimensionen der Problematik begriffen und im Rahmen eines „gemeinsamen“ Ansatzes sowohl allgemeine als auch gezielte Maßnahmen entwickelt werden.

Die vollständigen Projektergebnisse werden in der zweiten Jahreshälfte 2009 veröffentlicht.

EU-MIDIS: Ergebnisse zum Profiling

Die Ergebnisse des Handbuchs sollten zudem im Zusammenhang mit den Erkenntnissen der EU-MIDIS-Erhebung der Agentur gesehen werden (vgl. Abschnitt 4.1). Im Rahmen dieser ersten EU-weiten Fragebogenerhebung unter ausgewählten Migrantengruppen und Angehörigen ethnischer Minderheiten in allen Mitgliedstaaten wurden die Befragten auch nach ihren Erfahrungen mit Kontrollen durch Strafverfolgungs- und Grenzschutzbehörden gefragt, wobei auch auf die „Qualität“ der Begegnungen mit den Strafverfolgungsbehörden und die Frage abgestellt wurde, ob die Befragten das Gefühl hatten, einem Profiling unterzogen zu werden.

5 Rechte des Kindes

5.1 Indikatoren für die Rechte des Kindes

Die Rechte des Kindes werden durch Artikel 24 der EU-Charta der Grundrechte garantiert:

- (1) Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.
- (2) Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.
- (3) Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen.

5.1.1 Hintergrund

Im Jahr 2007 ersuchte die Europäische Kommission die FRA, Indikatoren für die Messung der Umsetzung, des Schutzes, der Achtung und der Förderung der Rechte des Kindes in der EU zu entwickeln. Da die FRA weder eine normsetzende Einrichtung noch mit der Überwachung von Verträgen betraut ist, soll mit diesen Indikatoren nicht die Einhaltung internationaler Normen und Übereinkommen überwacht werden. Vielmehr dienen sie als Orientierung für die eigene Datenerhebung und Forschungsarbeit der FRA und werden es ihr ermöglichen, evidenzbasierte Gutachten zu erarbeiten, die die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Maßnahmen oder der Konzeption von Aktionen unterstützen.

5.1.2 Entwicklung von Indikatoren für die Rechte des Kindes: ein „Lernprozess“

Die FRA betrachtet die Entwicklung von Indikatoren für die Rechte des Kindes als eine langfristige Aufgabe, für die mehrere miteinander verknüpfte Projekte aufgelegt wurden, die sich über den Mehrjahresrahmen der FRA erstrecken und kontinuierlich an veränderte rechtliche und soziale Bedingungen angepasst werden. Die Arbeiten ⁽³⁴⁴⁾ wurden im Dezember 2007 mit einer Bestandsaufnahme

⁽³⁴⁴⁾ Die FRA erteilte den entsprechenden Auftrag im Rahmen einer internationalen Ausschreibung an das *Centre for the Study of the Child, the Family and the Law* der Universität von Liverpool und an das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte.

der auf internationaler ⁽³⁴⁵⁾ und auf EU-Ebene ⁽³⁴⁶⁾ verfügbaren umfassenden Literatur und Forschungsarbeiten im Zusammenhang mit Indikatoren für die Bewertung der Rechte und des Wohlergehens von Kindern aufgenommen ⁽³⁴⁷⁾. Parallel dazu wurde eine Analyse relevanter rechtlicher, methodischer, ideologischer und ethischer Themen erstellt. Im Anschluss daran fand – als wichtigste Aufgabe dieses Projekts – eine ausgedehnte strukturierte Konsultation mit einem umfassenden interdisziplinären Sachverständigenetz statt, die folgende Elemente vorsah: ein Online-Diskussionsforum ⁽³⁴⁸⁾, eine Online-Erhebung, ein Treffen mit UN-, NRO- und EU-Vertretern sowie Gespräche mit EU-Beamten, Bediensteten internationaler Organisationen, NRO und Sachverständigen.

Ziel der Tätigkeit der Agentur ist hierbei die schrittweise Entwicklung eines „Toolkit“ für die Bewertung der Auswirkungen der Rechtsvorschriften und Politik der EU auf die Lage und Erfahrungen der Kinder vor Ort, das sich nicht allein auf die Ermittlung von Defiziten beschränkt, sondern eine konstruktivere Verfolgung der Fortschritte auf dem Gebiet der Rechte des Kindes ermöglicht. Bei der Entwicklung der Indikatoren folgt die FRA einem umsichtigen und pragmatischen Konzept, das den geltenden Beschränkungen der Kompetenzen der EU Rechnung trägt und die jeweils eigenständige Rolle der internationalen, europäischen und nationalen Behörden bei der Behandlung verschiedener Aspekte der Rechte des Kindes anerkennt.

5.1.3 Beispiele für die Arbeiten in zwei zentralen Ausgangsbereichen

Familie

Die Familie ist Dreh- und Angelpunkt im Leben von Kindern. Die Bedeutung des Familienlebens wird durch mehrere Allgemeine Bemerkungen des CRC untermauert. Darüber hinaus belegen Artikel 2, 3 und 8 EKMR sowie das Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten von 1996 eindrucksvoll das Bekenntnis des Europarats zur Familie. Tatsächlich wurde

⁽³⁴⁵⁾ Unter anderem Entwicklungsziele für das neue Jahrtausend („Millennium-Ziele“, MDG), Internationale Arbeitsorganisation, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, Unicef-Berichte zur Situation der Kinder in der Welt (in denen die *Multiple Indicator Cluster Surveys* – MICS – herangezogen werden) und OECD. Viele der im Rahmen dieser Indikatorenprogramme gesteckten Ziele sind zwar allgemein und wenig spezifisch gehalten, sie sind jedoch für kinderbezogene Themen von Bedeutung (vgl. beispielsweise MDG 2 (Bildung) und MDG 4 (Kindersterblichkeit)).

⁽³⁴⁶⁾ Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz der EU, *Child Poverty and Well-Being in the EU – Current status and way forward* (Armut und Wohlergehen von Kindern in der EU – Aktuelle Lage und Perspektiven) (Januar 2008); *Report on Indicators in the field of poverty and social exclusion* (Bericht über Indikatoren für Armut und soziale Ausgrenzung) (Oktober 2001).

⁽³⁴⁷⁾ Beispielhaft seien genannt: Ennew et al., 1996; Save the Children, 2004; Unicef (einschließlich der vom Innocenti Research Centre durchgeführten Arbeiten); Bradshaw, 2007; Ben-Arieh et al., 2001; Ben-Arieh 2008; Europarat.

⁽³⁴⁸⁾ Das Forum wurde auf dem EDV-System des *Centre for the Study of the Child, the Family and the Law* (Forschungszentrum für Kinder, Familie und Recht) der Universität Liverpool eingerichtet. Weitere Informationen sind folgender Website zu entnehmen: <http://www.liv.ac.uk/law/cscfl/EUChild/index.htm> (2.2.2009).

Artikel 8 einer eingehenden juristischen Prüfung im Hinblick auf die Konzeptualisierung der Familie jenseits des traditionellen heterosexuellen Kernmodells unterzogen ⁽³⁴⁹⁾. Die Rechtsvorschriften zum Familienleben in der EU greifen in zwei Hauptbereichen: zum einen bei grenzübergreifenden Scheidungen und elterlicher Verantwortung und zum anderen bei der Beschäftigung von Eltern ⁽³⁵⁰⁾. Indikatoren für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurden bereits vom Europarat ⁽³⁵¹⁾ und der OECD ⁽³⁵²⁾ entwickelt. Die Indikatoren decken drei Hauptbereiche ab, nämlich die Auswirkungen internationaler Scheidungen und Trennungen der Eltern auf Kinder, aufgrund von Migration von den Eltern getrennte Kinder sowie Kinder im Prozess der Familienzusammenführung. In der nachstehenden Tabelle werden die Indikatoren für *Einbeziehung von Kindern* veranschaulicht.

⁽³⁴⁹⁾ Im jüngsten Bericht der FRA „*Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part I – Legal Analysis*“ (Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in den EU-Mitgliedstaaten: Teil I – Rechtliche Analyse) (30.6.2008) wurden ähnliche Überlegungen geäußert.

⁽³⁵⁰⁾ Die einschlägigen Rechtsvorschriften wurden im Rahmen der EU-Strategie für soziale Eingliederung und der Laeken-Indikatoren hauptsächlich im Wege der offenen Koordinierungsmethode ausgearbeitet.

⁽³⁵¹⁾ Vgl. Indikatoren des Europarats für sozialen Zusammenhalt in Bezug auf Kinder, verfügbar unter http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Indicators/Cdrom2/site/page_12342.html# (20.1.2009).

⁽³⁵²⁾ Vgl. die OECD-Indikatoren für Familien und Kinder, verfügbar unter http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34819_1_1_1_1_1,00.html (21.1.2009).

Tabelle 5.1: Cluster – Auswirkungen internationaler Scheidungen und Trennungen von Eltern auf Kinder

<i>Einbeziehung von Kindern</i>			
Strukturelle Indikatoren	Prozess-Indikatoren	Ergebnis-Indikatoren	Datenquellen ⁽³⁵³⁾
STR-FAM-1: Gesetzliche Verpflichtung, Kinder bei familienrechtlichen Verfahren zu konsultieren	PRO-FAM-1: Spezielle Vorschriften über die Vertretung des Kindes durch einen Fachmann in familienrechtlichen Verfahren PRO-FAM-2: Spezielle Vorschriften über die Einbeziehung von Kindern in alternative Formen der Streitbeilegung (Mediation/Schlichtungsverfahren)	OUT-FAM-1: Anteil der Verfahren über das Sorge- und Besuchsrecht, bei denen die Kinder eine eigene Vertretung hatten OUT-FAM-2: Anteil der Verfahren über das Sorge- und Besuchsrecht, bei denen die Kinder unmittelbar konsultiert wurden OUT-FAM-3: Anteil der Fälle von Kindesentführung, in denen die Einwendungen der Kinder bei der Entscheidung über Rückkehr/Nicht-rückkehr berücksichtigt wurden	Internationale Ebene: Eurostat und Europäische Kommission (GD Justiz, Freiheit und Sicherheit); Haager Konferenz für Internationales Privatrecht (Statistiken über elterliche Kindesentführungen) ⁽³⁵⁴⁾ ; Europäisches Justizielles Netz; Länderberichte an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes und Abschließende Bemerkungen des Ausschusses; NRO-„Schattenberichte“ Nationale Ebene: Statistikämter; Ministerien für Justiz, Inneres, Soziales usw.; Anwaltskammern; spezialisierte Stellen

⁽³⁵³⁾ Die hier genannten Beispiele für Datenquellen beziehen sich sowohl auf tatsächliche Datenquellen als auch auf Behörden/Organisationen, die unter Umständen zusätzliche Daten in Berichten und/oder anderen Dokumenten oder Datenbanken erhoben haben.

⁽³⁵⁴⁾ Es liegen keine disaggregierten Statistiken über „grenzübergreifende“ Scheidungen und Fälle elterlicher Verantwortung in der EU vor. Die *2006 ECEC Impact assessment* (ECEC-Folgenabschätzung 2006) (Kommission, 2006) stellt den kohärentesten Versuch zur Bereitstellung solcher Daten dar. Es ist zudem nicht einfach, von Familiengerichten Informationen über Verfahren zu erhalten, die nach Maßgabe der Brüssel-II-Verordnung vorgelegt wurden, da diese häufig als privatrechtliche Verfahren durchgeführt werden, bei denen es keine kohärente Methode für die Erhebung und Speicherung der Daten gibt.

Kinderschutz

Der Kinderschutz sollte wirksame Lösungen für Situationen von Gewalt, Vernachlässigung oder Ausbeutung von Kindern ermöglichen. Die hier entwickelten Indikatoren beruhen auf bereits durchgeführten Arbeiten⁽³⁵⁵⁾, konzentrieren sich jedoch stärker auf die Einbeziehung des Kindes bei Unterstützungsmaßnahmen und bei der Konzeption von Maßnahmen. Darüber hinaus stellen sie auf eine verstärkte Übernahme von Verantwortung durch die Mitgliedstaaten ab, die gefährdete Kinder und von Gewalt, Missbrauch, sexueller und wirtschaftlicher Ausbeutung sowie Kinderhandel betroffene Kinder ermitteln und für geeignete, kinderorientierte Betreuungsdienste sorgen müssen. Die Indikatoren decken drei Hauptbereiche ab, nämlich Kinderhandel, sexuelle und wirtschaftliche Ausbeutung sowie Gewalt gegen Kinder. Darüber hinaus werden wie in den anderen Indikatorenbereichen bestimmte horizontale Dimensionen mittels disaggregierter Daten, wie beispielsweise Alter, geschlechtsspezifische Einbeziehung der Kinder und Probleme im Zusammenhang mit speziellen Kindergruppen, z. B. Roma-Kinder oder von ihren Eltern getrennte Migrantenkinder und asylsuchende Kinder, behandelt.

Bei der Entwicklung der Indikatoren für den Kinderschutz wird sich die FRA eng mit der Sachverständigengruppe des Europarates für Maßnahmen gegen den Menschenhandel⁽³⁵⁶⁾ abstimmen und sich stark an dem vom Ministerkomitee am 27. November 2008 angenommenen Programm des Europarates zur Bekämpfung der Gewalt gegen Kinder ausrichten. Dieses Programm basiert auf der Strategie 2009-2011 des Europarats „*Provision, Protection and Participation for Children in Europe*“ (Leistungen für Kinder sowie Schutz und Einbeziehung von Kindern in Europa), in der die FRA in der Rubrik Partnerschaften mit wichtigen internationalen Akteuren ausdrücklich erwähnt wird. In der nachstehenden Tabelle werden die Indikatoren für den Bereich *Wohlergehen des Kindes und Verantwortung* veranschaulicht.

⁽³⁵⁵⁾ Vgl. unter anderem *Measuring Responses to Trafficking in Human beings in the European Union: an Assessment Manual* (Bewertung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Europäischen Union: Bewertungshandbuch) von Mike Dottridge im Benehmen mit der Sachverständigengruppe Menschenhandel in der EU, Oktober 2007; OSCE/ODIHR (2004), *Handbook on National Referral Mechanisms (NRM) – Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons* (Handbuch über nationale Hilfsstrukturen: gemeinsame Bemühungen um den Schutz der Rechte von Opfern des Menschenhandels); Unicef (2006), *Reference Guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe* (Referenzleitfaden über die Gewährleistung der Rechte von Kindern, die in Europa Opfer des Kinderhandels werden), 2006; UNHCR (Mai 2008), *Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child* (Leitlinien über die formale Bestimmung des Wohlergehens des Kindes); IOM, *Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, including comparable indicators* (Leitlinien für die Erhebung von Daten über den Menschenhandel, einschließlich vergleichbarer Indikatoren), erscheint 2009.

⁽³⁵⁶⁾ Weitere Informationen sind folgender Website zu entnehmen: www.coe.int/children (30.1.2009).

Tabelle 5.2: Cluster – Kinderhandel			
<i>Wohlergehen des Kindes und Verantwortung</i>			
Strukturelle Indikatoren	Prozess-Indikatoren	Ergebnis-Indikatoren	Datenquellen
<p>STR-EXV-1: Bestehen von Datenerhebungsmechanismen auf der Grundlage einer umfassenden Definition des Kinderhandels (einschließlich Kinderhandel zum Zweck der sexuellen und wirtschaftlichen Ausbeutung, Kinderhandel im Zusammenhang mit kriminellen Aktivitäten, Kinderhandel zur Schließung von Zwangsehen mit Kindern, Kinderhandel zwecks Adoption von Kindern und Organhandel)</p> <p>STR-EXV-2: Bestehen rechtlicher Vorschriften für die Bestellung eines Vormunds für von ihren Eltern getrennte Kinder</p> <p>STR-EXV-3: Bestehen nationaler Hilfsstrukturen (oder anderer systematischer, formeller und standardisierter Instrumente zur Identifizierung von Opfern des Kinderhandels, Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Stellen und Verweisung an diese Stellen)</p>	<p>PRO-EXV-1: Bestehen von Richtlinien und Verfahren für die Bestimmung des Alters, im Zweifelsfall Annahme, dass es sich um ein „Kind“ handelt</p> <p>PRO-EXV-2: Vorhandensein spezifischer Bestimmungen über den Schutz der personenbezogenen Daten der Opfer des Kinderhandels</p> <p>PRO-EXV-3: Maßnahmen zur Sicherstellung der Sensibilisierung der in diesem Bereich tätigen Beamten für die spezifischen Bestimmungen über den Schutz der personenbezogenen Daten der Opfer des Kinderhandels</p>	<p>OUT-EXV-1: Identifizierung der Opfer des Kinderhandels, disaggregiert ⁽³⁵⁷⁾</p> <p>OUT-EXV-2: Strafverfolgung; Anzahl der Festnahmen wegen Fällen von Kinderhandel pro Jahr (aufgeschlüsselt nach Monaten), mit disaggregierten Daten für Opfer und Straftäter</p> <p>OUT-EXV-3: Strafjustiz – Anzahl der jährlichen Verurteilungen wegen Kinderhandels, gemessen an den der Polizei gemeldeten Fällen, mit disaggregierten Daten für Opfer und Straftäter</p> <p>OUT-EXV-4: Strafjustiz – Anzahl der Fälle und Entschädigungsbeträge für Opfer des Kinderhandels pro Jahr, disaggregiert</p>	<p>Internationale Ebene: Datenbank der Einrichtungen des UNOHCHR-Vertrags; staatliches Berichtungsverfahren nach CRC/OPSC; NRO-„Schattenberichte“ internationale Datenbank ECPAT; SCEP-Berichte; Datenbanken und Berichte von UNODC, Unicef, ILO, UNHCR, IOM, OSZE, Ermittlungseinheit Kinderhandel des Unicef Innocenti Research Centre; Berichte über den Rahmenbeschluss der EU zum Menschenhandel; Berichte über vorbildliche Praktiken im Rahmen des Programms Daphne</p> <p>Nationale Ebene: Statistikämter (Polizei- und Strafjustizstatistiken); Ministerien für Justiz, Inneres, Soziales usw.; Anwaltskammern; spezialisierte Stellen; Berichte nationaler Berichterstatter an Vertragsorgane; nationale Datenbanken über Menschenhandel; nationale ECPAT-Berichte</p>

⁽³⁵⁷⁾ Nach Alter, Geschlecht, Behinderung/besonderen Bedürfnissen, Trennungstatus, Staatsangehörigkeit, ethnischer Herkunft, Transit- und Bestimmungsland, Ausbeutungszweck, Ort (städtisch/ländlich).

5.2 Kinderhandel

5.2.1 Hintergrund zur Forschungsstudie

Der Menschenhandel und insbesondere der Kinderhandel geben der Völkergemeinschaft seit langem Anlass zur Besorgnis. Im Jahr 1989 nahmen die Vereinten Nationen das „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ an, in dem explizit Schutzbestimmungen mit Blick auf die Ausbeutung von Kindern vorgesehen sind. Im Jahr 2000 nahmen die Vereinten Nationen das „Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität“ („Palermo-Übereinkommen“) sowie die beiden Zusatzprotokolle an, von denen das erste die „Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“ zum Gegenstand hat. Im EU- und europäischen Kontext wurden mehrere Beschlüsse und Rechtsinstrumente verabschiedet: Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2002, und Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie aus dem Jahr 2003; Richtlinie 2004/81/EG des Rates über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels; Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2005.

Das Ausmaß des Menschenhandels und Kinderhandels ist naturgemäß nur schwer zu bemessen. Oftmals spielt eine komplexe Folge von Handlungen in verschiedenen Ländern eine Rolle, Beweise sind unter Umständen nur schwer beizubringen, und die Opfer werden häufig von einer Zusammenarbeit mit den Behörden abgehalten. Neben diesen mehr oder minder unvermeidlichen Schwierigkeiten sind weitere rechtliche und organisatorische Hemmnisse zu bewältigen: Es bestehen unterschiedliche Definitionen des Menschen- und Kinderhandels, es werden unterschiedliche Datenerhebungsmethoden genutzt und einige Behörden messen schlicht der Bekämpfung des Kinderhandels nicht den angemessenen Stellenwert bei.

Im Mehrjahresrahmen der Agentur werden die Rechte des Kindes, einschließlich des Kinderschutzes, als eine der thematischen Prioritäten der FRA bezeichnet. Die Europäische Kommission ersuchte die Agentur für Grundrechte am 15. Juli 2007, Indikatoren für die Messung der Umsetzung, des Schutzes, der Achtung und der Förderung der Rechte des Kindes in den Mitgliedstaaten der EU zu entwickeln und eine Übersicht der verfügbaren Datenquellen auf nationaler und EU-Ebene zu erstellen.

Aufbauend auf der von der FRA im Jahr 2008 erstellten generischen Studie zur Entwicklung von Indikatoren für die Bewertung der Rechte des Kindes gab die Agentur diese neue Studie in Auftrag, in deren Rahmen eine vergleichende Analyse der einschlägigen Rechtsinstrumente auf EU- und nationaler Ebene sowie der einschlägigen Gerichtsdaten und Rechtsprechung durchgeführt werden sollte. Darüber hinaus sollte belastbares Datenmaterial über die Situation in der gesamten

Europäischen Union zusammengetragen werden. Die Studie wurde von FRALEX durchgeführt, dem Netz der Rechtsexperten der FRA.

5.2.2 Ausgewählte Ergebnisse der Studie

Vergleicht man die Rechtsvorschriften und die rechtliche Praxis im Bereich des Kinderhandels in den EU-Mitgliedstaaten, so ergibt sich ein überaus vielfältiges Bild. Einige der wichtigsten verglichenen Punkte werden nachstehend beschrieben; der vollständige Bericht steht auf der FRA-Website zur Verfügung.

- Zunächst wurde festgestellt, dass sich die strafrechtlichen Bestimmungen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Kinderhandels unterscheiden; es gibt keine einheitliche Definition des Menschenhandels als Straftat, und es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Haftstrafen, die in den Mitgliedstaaten verhängt werden können.
- In fast allen EU-Mitgliedstaaten werden in der einen oder anderen Form Daten erhoben; oftmals erfolgt dies allerdings auf nicht formalisierte, unkoordinierte Weise auf Regierungsebene. Infolgedessen führen in mehreren Mitgliedstaaten verschiedene Ministerialabteilungen ihre eigenen Statistiken mit ihrer eigenen Methodik und eigenen Schwerpunkten. Eine kleine Gruppe von Mitgliedstaaten verfügt über einen speziellen Mechanismus zur Erhebung von Daten über den Menschenhandel im Allgemeinen oder sogar den Kinderhandel im Besonderen.
- In der Mehrheit der Mitgliedstaaten wurde eine Koordinierungsstelle eingerichtet, in der Ministerien, Nationalpolizei, Staatsanwaltschaft, Justiz und in der Bekämpfung des Menschenhandels tätige NRO vertreten sein können. Aufgrund der Vielzahl der einbezogenen Agenturen und Institutionen kann sich jedoch die Verteilung und Koordinierung der Aufgaben etwas problematisch gestalten. In zahlreichen Mitgliedstaaten erhalten bestimmte Gruppen von Fachleuten, in erster Linie die Polizei, spezifische Schulungen zum Thema Menschenhandel.
- Aus dem Vergleich der 27 nationalen Berichte gewinnt man insgesamt den Eindruck, dass der Begriff des „Vormunds“ nicht in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich definiert ist. Zwar können zwischen den Ländern Unterschiede hinsichtlich des Profils und der Aufgaben eines Vormunds bestehen, in zahlreichen Mitgliedstaaten wird jedoch für alle unbegleiteten minderjährigen Ausländer, die im Hoheitsgebiet des Landes eintreffen oder aufgespürt werden, ein Vormund bestellt.
- Spezielle Heime für die Opfer des Kinderhandels werden in den meisten Mitgliedstaaten nicht bereitgestellt. Diese Kinder werden entweder in Heimen für erwachsene Opfer des Menschenhandels, in speziellen Heimen für unbegleitete Minderjährige oder in anderen Einrichtungen für (gefährdete) Kinder untergebracht. Obwohl weithin anerkannt ist, dass das Verschwinden von Kindern aus

Heimen ein ernsthaftes Problem darstellt – insbesondere aufgrund der Gefahr, dass sie Opfer des Kinderhandels werden –, gibt es so gut wie keine Statistiken über Kinder, die spurlos aus Heimen verschwinden, und in den Mitgliedstaaten werden kaum Maßnahmen erarbeitet, um solche Fälle zu verhindern.

- Die weitaus überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten bietet Zugang zu psychologischen und medizinischen Basisdiensten, zu Bildung sowie zu juristischer Unterstützung für die Opfer des Menschenhandels, wobei Migranten mit fast allen Aufenthaltstiteln anspruchsberechtigt sind.
- Die nationalen Gesetze nahezu aller Mitgliedstaaten sehen eine Form kindgerechter Verfahren vor, wie z. B. die Befragung von Kindern als Zeugen in Gerichtsverfahren in Abwesenheit des Angeklagten. Lediglich eine Handvoll Mitgliedstaaten verfügt über Statistiken über rechtskräftige Verurteilungen wegen Kinderhandels.
- In allen Mitgliedstaaten werden Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt. Diese Kampagnen zielen jedoch in erster Linie auf Erwachsene und (potenzielle) erwachsene Opfer des Menschenhandels ab, wobei es allerdings auch Initiativen gibt, die auf Kinder zugeschnitten sind.

Es ist unmöglich, auch nur halbwegs präzise Aussagen über das derzeitige Ausmaß des Menschenhandels in einzelnen EU-Mitgliedstaaten, auf EU-Ebene oder weltweit zu treffen. Weder Einrichtungen noch NRO waren bisher in der Lage, dieses Phänomen in seiner gesamten Bandbreite zu erfassen. In Ermangelung robuster Daten ist es offenkundig nicht einfach, effiziente Politiken zur Bekämpfung des Menschenhandels zu formulieren. Daher sind gemeinsame Definitionen und Standards erforderlich. Mehrere internationale Organisationen und NRO haben die Benennung nationaler Berichtersteller zum Kinderhandel in allen EU-Mitgliedstaaten in Verbindung mit der Benennung eines EU-Berichterstatters gefordert. Bislang haben jedoch nur wenige EU-Mitgliedstaaten diesen Schritt vollzogen.

Mehrere Kritiker vertreten die Ansicht, dass es erforderlich ist, den von der Richtlinie 2004/81/EG gebotenen Schutz zu verbessern. Zu den häufig genannten Punkten zählen: (a) Die Tatsache, dass Aufenthaltstitel nur Opfern gewährt werden, die mit den zuständigen Behörden kooperieren, könnte Opfer diskriminieren, die unverschuldet nicht in der Lage sind, zu kooperieren, und (b) die Tatsache, dass nach Maßgabe der Richtlinie der Aufenthaltstitel entzogen werden kann, wenn die zuständigen Behörden aus welchen Gründen auch immer beschließen, das Verfahren einzustellen. Im Jahr 2004 legte die Sachverständigengruppe Menschenhandel fundierte Verbesserungsvorschläge vor.

Der EU-Rechtsrahmen enthält keine klare Definition für den Tatbestand des Kinderhandels, und auf einzelstaatlicher Ebene wird der Kinderhandel nicht einheitlich definiert. Es spricht vieles dafür, den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2002 zu aktualisieren. Die Festlegung einer klaren und unzweideutigen Definition, die in allen EU-Mitgliedstaaten gilt, würde

einen großen Schritt auf dem Weg zur Verwirklichung gemeinsamer Maßnahmen zur Bekämpfung des Kinderhandels darstellen und wäre sowohl der Konzeption präventiver und repressiver Maßnahmen als auch der Datenerhebung förderlich.

Dem *Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels* ⁽³⁵⁸⁾ (Warschau, 2005) zufolge bezeichnet der Begriff „Kinderhandel“ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen unter 18 Jahren zum Zweck der Ausbeutung. „Ausbeutung“ umfasst sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.

In diesem Zusammenhang ist die Einwilligung des Kindes zur Ausbeutung unerheblich. Kinderhandel kann, muss aber nicht die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder die Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung einschließen.

Hinsichtlich der Definition des Menschenhandels bieten das *Übereinkommen* des Europarats *zur Bekämpfung des Menschenhandels* und das dazugehörige Palermo-Protokoll die umfassendste Begriffsklärung und stellen somit in dieser Hinsicht die beste Lösung dar.

⁽³⁵⁸⁾ <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/197.htm>.

6 Medienpilotprojekt

6.1 Hintergrund zum Projekt

Die Rolle der Medien bei der Herstellung und Verbreitung gemeinsamer kultureller Bezüge ist unbestritten. Die Medien bedienen sich einerseits der Einstellungen der Menschen, andererseits beeinflussen sie diese aber auch und schaffen Wahrnehmungsmodelle, die besonders problematisch sind, wenn es um ethnische, kulturelle und religiöse Beziehungen in der Gesellschaft geht. Die früheren Aktivitäten der Agentur im Medienbereich ⁽³⁵⁹⁾ hatten auf die Notwendigkeit weiterer Forschungsarbeiten und der Weiterentwicklung geeigneter vergleichender Methoden für die Analyse von Medieninhalten in verschiedenen Mitgliedstaaten hingedeutet. Daher wurde im Jahr 2007 das Medienpilotprojekt konzipiert und im Jahr 2008 als Teil des Arbeitsprogramms 2007 durchgeführt.

6.2 Projektziele und -methodik

Ziel des Pilotmedienprojekts der FRA war die Untersuchung der Präsenz und der Darstellung von Minderheitengruppen und -themen, wie z. B. Rassismus, Diskriminierung, Vielfalt, Integration und Migration, in den Printmedien. Im Einzelnen befasste sich die Studie schwerpunktmäßig mit folgenden Aspekten:

- Umfang, in dem minderheitenbezogene Inhalte in die Gesamtstruktur und die Inhalte von Zeitungen einfließen;
- Merkmale von minderheitenbezogenen Inhalten in Zeitungen;
- potenzielle Verzerrungen bei der Medienberichterstattung über Minderheitengruppen oder -themen.

Das Projekt wurde in sechs EU-Mitgliedstaaten durchgeführt (Deutschland, Spanien, Frankreich, Ungarn, Polen und Vereinigtes Königreich) ⁽³⁶⁰⁾. In jedem Land wurden vier Tageszeitungen in vier nicht aufeinander folgenden Wochen analysiert. Um die größtmögliche Vergleichbarkeit der Länderergebnisse zu gewährleisten, wurde in allen teilnehmenden Ländern dieselbe Methodik verwendet, bei der quantitative und qualitative Analysen miteinander verknüpft wurden.

Das Projekt hatte Pilotcharakter: Neben stichhaltigen Ergebnissen sollten Methoden für die Analyse von Medieninhalten auf multinationaler Ebene geprüft und verfeinert werden. Es sei angemerkt, dass die Repräsentativität der Ergebnisse wichtige Schlussfolgerungen über die Haupttendenzen bei der Medienberichter-

⁽³⁵⁹⁾ Vgl. beispielsweise *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media* (Rassismus und kulturelle Vielfalt in den Medien), EUMC 2002.

⁽³⁶⁰⁾ Je nach den Ergebnissen des Pilotmedienprojekts könnte das Projekt zu einer Vollstudie über die 27 EU-Mitgliedstaaten erweitert werden.

stattung über Minderheitenthemen und einschlägige Akteure in diesem Bereich ermöglicht, dass es allerdings *nicht* möglich ist, abschließend eine Rangordnung der Länder oder Zeitungen zu erstellen.

6.3 Projektergebnisse

Insgesamt wurden von den Projektgruppen in den sechs Ländern 43 741 Artikel geprüft; davon wurden 30 421 Artikel einer eingehenden inhaltlichen Analyse unterzogen; 2 145 (der 30 421) Artikel enthielten minderheitenbezogene Inhalte (d. h. sie befassten sich mit Minderheitengruppen und/oder Themen im Zusammenhang mit Vielfalt, Migration oder Diskriminierung). Insgesamt wurden 18 680 Einzelbezüge zu Akteuren oder Themen kodiert.

Bei der Analyse wurde eine Reihe von Ergebnissen hinsichtlich der regelmäßig wiederkehrenden und abweichenden Merkmale gewonnen, die bei der Darstellung verschiedener Gruppen und Standpunkte in der Berichterstattung der Medien über Themen im Zusammenhang mit der ethnischen Herkunft zum Tragen kommen. Zudem wurde aufgezeigt, wie die Themen Rassismus, Diskriminierung, Vielfalt, Integration und Migration in den einzelnen Zeitungen behandelt werden.

Die vollständigen Ergebnisse werden in der zweiten Jahreshälfte 2009 veröffentlicht. Die Ergebnisse sollen die Klärung unter anderem folgender Fragen ermöglichen:

- Wer kommt in Artikeln über Minderheitenthemen zu Wort?
- In welchen Kontexten erscheinen Angehörige von Minderheitengruppen in den Artikeln?
- Werden dabei vornehmlich positive, negative oder neutrale Attribute für die Beschreibung dieser Personen verwendet?
- Haben Autor, Genre, Gegenstand und Umfang des Artikels signifikante Auswirkungen auf die Darstellung von Minderheiten?

Die Ergebnisse des Pilotprojekts werden für die Sensibilisierung der politischen Akteure, der breiten Öffentlichkeit und der Medien selbst herangezogen werden. Ein weiteres Anliegen der FRA ist die Förderung von Schulungen für Journalisten und der Medienerziehung in Schulen.

7 Ereignisberichte und Gutachten

Ereignisberichte der FRA sind in Situationen angezeigt, die weitere Untersuchungen erfordern, um die Frage zu bewerten, ob Grundrechte – aus welchen Gründen auch immer – verletzt wurden, und um relevante Informationen zu ermitteln, die der Agentur oder den EU-Institutionen unter Umständen die Ergreifung künftiger Maßnahmen ermöglichen. Nach den gewalttätigen Ausschreitungen gegen Roma im Stadtbezirk Ponticelli in Neapel im Mai/Juni 2008 beauftragte die FRA die italienische nationale Anlaufstelle mit der Erstellung eines „Ereignisberichts“. Aufgrund dessen wurde im August 2008 der Bericht *„Gewalttätige Angriffe gegen Roma im Stadtbezirk Ponticelli in Neapel (Italien)“*⁽³⁶¹⁾ erstellt und dem Europäischen Parlament zugeleitet. Auf den Bericht der FRA wurde im Rahmen des Berichts Bezug genommen, den die Delegation des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments nach ihrem Besuch in Italien im September 2008 vorgelegt hat.

Am 3. September 2008 beantragte der Ratsvorsitz der Europäischen Union bei der FRA ein Gutachten zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken [KOM(2007) 654]. Dabei handelte es sich um den ersten Antrag des Ratsvorsitzes der Europäischen Union auf ein Gutachten zu einem Thema im Bereich der Grundrechte. Zudem war dieser Antrag noch aus einem anderen Grund bemerkenswert: Er betraf den dritten Pfeiler der EU, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Ferner ist auf die Themen des Antrags hinzuweisen: Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität. Da diese Themen nicht im Mehrjahresrahmen erwähnt werden, konnten sie von der FRA nur aufgrund des genannten Antrags behandelt werden.

7.1 Gewalttätige Angriffe gegen Roma im Stadtbezirk Ponticelli in Neapel, Italien: Ereignisbericht, August 2008

In diesem Ereignisbericht wurden die wesentlichen Fakten zu gewalttätigen Angriffen zusammengetragen und Hintergrundinformationen über die Situation der Roma in Italien bereitgestellt. Er bietet eine Zusammenfassung der Übergriffe gegen Roma, die im Mai mit tätlichen Angriffen gegen einzelne Roma, Brandanschlägen auf Roma-Wohnungen und gewalttätigen Überfällen von Gruppen Ortsansässiger auf Roma-Lager begannen. Der Bericht verdeutlicht das Klima der Intoleranz, das durch die Vorfälle in Ponticelli entstand, und die anschließende überwiegend negative politische Diskussion. Ferner werden die Reaktionen der italienischen Behörden in Form rechtsetzender Maßnahmen beschrieben und zudem Beispiele für kritische Stellungnahmen der Zivilgesellschaft und internationaler

⁽³⁶¹⁾ http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_de.pdf.

Gremien zu den Ereignissen und den Reaktionen der italienischen Behörden aufgeführt.

Die Vorfälle in Italien spiegeln die umfassenderen Probleme der Roma-Gemeinschaften in ganz Europa wider. Zwar haben die Mitgliedstaaten in der gesamten EU und die Europäische Kommission auf EU-Ebene Maßnahmen und Politiken zur Förderung der Integration und Eingliederung der Roma in Angriff genommen, jedoch kommt deren Umsetzung trotz der erheblichen Anstrengungen des Europarates und anderer internationaler Organisationen nur schleppend voran. Wie in früheren Berichten der Agentur wiederholt betont wurde, sind Sinti und Roma sowie Traveller die am meisten gefährdeten Gruppen in Europa und in mehr als der Hälfte aller EU-Mitgliedstaaten von Problemen wie z. B. schlechten und segregierten Wohnbedingungen, Diskriminierung und Zwangsräumungen betroffen. Eine systematische Diskriminierung der Roma existiert auch beim Zugang zu Beschäftigung sowie im Gesundheits- und Bildungsbereich. Doch auch ohne diese zusätzliche Belastung durch die Diskriminierung ist es angesichts der menschenunwürdigen Wohnbedingungen der Roma schwierig, in den anderen Bereichen des sozialen Lebens voran zu kommen.

Dem Bericht zufolge ist es bezeichnend, dass so viele der Roma-Behelfslager in den italienischen Gebieten, in denen die Ausschreitungen stattfanden, nicht genehmigt waren. Deshalb ist die Schlussfolgerung wichtig, dass in allen Mitgliedstaaten nicht genehmigte Behelfslager sobald wie möglich durch genehmigte Areale ersetzt werden, die mit Wasseranschlüssen, sanitären Anlagen, Strom und Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln ausgestattet sind und angemessene hygienische Bedingungen bieten. Überall in der Europäischen Union sind jedoch auch Fälle zu verzeichnen, in denen die lokalen Behörden Roma-Gruppen bei der Verbesserung ihrer Wohnsituation nicht unterstützen, obwohl – wie der Menschenrechtskommissar des Europarats betont hat – regionale bzw. örtliche Behörden den Rechtsvorschriften und Normen im Menschenrechtsbereich genauso unterliegen wie die zentralstaatlichen Behörden ⁽³⁶²⁾.

Die Vorfälle in Ponticelli machen deutlich, dass der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Union gebietet, dass die Regierungen ihrer Verpflichtung zur Achtung, zum Schutz und zur Förderung der Grundrechte nachkommen, nicht nur, indem sie für die erforderlichen rechtlichen Garantien sorgen, sondern auch, indem sie dafür Sorge tragen, dass diese in der Praxis von den staatlichen Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene wirksam angewendet werden.

Nach diesem Ereignisbericht erkannte die Agentur für Grundrechte, dass über längere Zeit Informationen gesammelt werden müssen, um die weiteren Entwicklungen auf diesem Gebiet in Italien und der gesamten Europäischen Union zu beobachten. Die Agentur wird weiterhin Daten und Informationen zur Situation

⁽³⁶²⁾ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1272387&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>.

der Gemeinschaften von Sinti und Roma sowie Traveller in der EU sammeln und sie in künftigen Berichten veröffentlichen.

7.2 PNR-Gutachten

Der Antrag auf ein Gutachten der FRA betraf den Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates – KOM(2007) 654 – über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken. Neben der FRA wurden auch andere Organe und Einrichtungen konsultiert: der Europäische Datenschutzbeauftragte, die Artikel-29-Datenschutzgruppe und die Arbeitsgruppe „Polizei und Justiz“.

Das Gutachten der FRA befasste sich in erster Linie mit drei Grundrechten:

- Recht auf Achtung des Privatlebens nach Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und nach Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union;
- Recht auf Datenschutz nach Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union;
- Verbot der Diskriminierung nach Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Nach Analyse des Vorschlags zog die FRA folgende Schlussfolgerungen:

Der Vorschlag beinhaltet ungenaue Formulierungen, deren Bedeutung nicht eingegrenzt wird (z. B. „allgemeine Hinweise“, „Komplizen“, „terroristische Straftaten“, „organisierte Kriminalität“). Die von den Behörden vorzunehmenden Datenverarbeitungsprozesse sollten genau definiert und spezifiziert werden, um zu gewährleisten, dass die auf der Grundlage von Fluggastdatensätzen durchgeführten Prozesse für die betroffenen Personen nachvollziehbar sind. Das Erfordernis der Genauigkeit stellt eine wesentliche Garantie zur Verhinderung der willkürlichen Anordnung restriktiver Maßnahmen dar, und im Falle geheimer Überwachungsmaßnahmen sind derartige Schutzmechanismen aufgrund der erhöhten Willkürgefahr unter solchen Bedingungen sogar noch wichtiger.

Will man dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit, das fester Bestandteil des Rechts auf Achtung des Privatlebens ist, gerecht werden, sind weitere Erklärungen und Belege erforderlich, um ohne jeden Zweifel nachzuweisen, dass die Erhebung und Verwendung von PNR-Daten zu Strafverfolgungszwecken erforderlich ist und bei der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität einen Mehrwert schafft.

Vor der Verabschiedung dieser Maßnahme, die die Schaffung eines Systems zur Erhebung und Verwendung von PNR-Daten zu Strafverfolgungszwecken vorsieht, sollte eine eingehende Überprüfung bereits umgesetzter Maßnahmen (Visa-Informationssystem, Schengener Informationssystem, Richtlinie 2004/82/EG) durchgeführt werden, um festzustellen, warum die bestehenden Maßnahmen nicht ausreichen, um die erforderliche zusätzliche Intelligence zu erhalten.

Der Vorschlag sollte ausreichende Verfahrensgarantien enthalten. In der vorliegenden Form sieht der Vorschlag weder die in Artikel 8 der Charta der Grundrechte verbindlich vorgeschriebenen Rechte der betroffenen Personen (Recht auf Auskunft und Recht auf Berichtigung) noch die Überwachung durch eine unabhängige Stelle vor. Ein allgemeiner Verweis auf ein anderes Datenschutzrechtsinstrument wird hierbei nicht ausreichen. Eine wirksame Wahrnehmung der Rechte der betroffenen Personen setzt voraus, dass diese verständliche Informationen über die geltenden Verfahren erhalten.

Artikel 8 des Vorschlags soll gewährleisten, dass Datenübermittlungen an Drittstaaten nur möglich sind, wenn im Empfängerland ein angemessenes Schutzniveau für die PNR-Daten sichergestellt ist und entsprechende Kontrollen durchgeführt werden.

Der Vorschlag sollte auch dahin gehend ergänzt werden, dass gewährleistet ist, dass ein Profiling mit Hilfe von PNR-Daten auf der Grundlage Intelligence-gestützter Ansätze erfolgt und auf spezifischen individuellen, vorzugsweise verhaltensorientierten und sachbezogenen Parametern beruht. Ein Profiling auf der Grundlage von Stereotypen über ethnische, nationale oder religiöse Gruppen sollte ausdrücklich untersagt werden. Ferner ist es notwendig, genau zu verfolgen, auf wen die vorgeschlagene Risikoanalyse tatsächlich abzielt, um die Vereinbarkeit mit dem Diskriminierungsverbot zu gewährleisten.

8 Schlussfolgerungen

Im diesjährigen Jahresbericht wurde im Vergleich zu den Vorjahren eine breitere Palette von Themen im Zusammenhang mit Gleichbehandlung und Menschenrechten behandelt. Von diesen Themen sollen in diesen abschließenden Bemerkungen einige wenige besonders gewürdigt werden.

Kenntnis der Rechts- und Gesetzeslage

In früheren Jahresberichten wurden mehrere nationale Studien beschrieben, die auf eine scheinbar geringe Zahl von Beschwerden von Diskriminierungsopfern bei Gleichstellungsstellen hindeuteten. Häufig wird in diesen Studien über die Gründe hierfür gemutmaßt. Im vorliegenden Jahresbericht werden zwei EU-weite Erhebungen aus dem Jahr 2008 aufgeführt, deren Ergebnisse darauf schließen lassen, dass einer der hier wirkenden Faktoren in den fehlenden Kenntnissen der Öffentlichkeit über die Gesetzeslage und die Organisationen zur Unterstützung der Opfer begründet ist.

Bezüglich des Kenntnisstands der Allgemeinbevölkerung wurde im Eurobarometer-Bericht vom Juli 2008 festgestellt, dass die Befragten lediglich zu einem Drittel angaben, ihre Rechte zu kennen, falls sie Opfer einer Diskriminierung oder Belästigung würden. In der EU-MIDIS-Erhebung wurden zudem Belege dafür gefunden, dass unter den befragten Migranten und Minderheiten das Vorhandensein einer Gleichstellungsstelle oder vergleichbaren Organisation in der Mehrheit der Mitgliedstaaten kaum bekannt ist und die Kenntnisse über die Antidiskriminierungsgesetze ebenso dürftig sind. Dies könnte zumindest teilweise die geringe Zahl der eingereichten förmlichen Beschwerden erklären.

In diesem Zusammenhang wäre es daher offenkundig wichtig, nationale Kampagnen zur Sensibilisierung für die verfügbaren Rechtsinstrumente zu konzipieren, die idealerweise auf bestimmte diskriminierungsgefährdete Gruppen zugeschnitten sein sollten. In Artikel 10 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse wird allen Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, dafür Sorge zu tragen, dass die gemäß der Richtlinie getroffenen Maßnahmen „allen Betroffenen in geeigneter Form in ihrem Hoheitsgebiet bekanntgemacht“ werden. Daher

- sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen der ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse an Maßnahmen zur Sensibilisierung für die Richtlinie mitwirken, damit die einzelnen Bürger ihre Rechte im Rahmen der EU-Gesetzgebung besser wahrnehmen können.

Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung

Im Jahr 2008 führte die FRA zwei umfassende Studien über Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung in der EU durch. Die beiden Analysen förderten gewaltige Unterschiede bei den diesbezüglichen sozialen Einstellungen, nationalen Politiken und rechtlichen Ansätzen in den einzelnen Mitgliedstaaten zutage und hoben die Tatsache hervor, dass es in einigen Mitgliedstaaten überhaupt keine einschlägigen Rechtsvorschriften gibt. Unter Umständen könnte dies zu einer Beeinträchtigung der Freizügigkeit der betroffenen Personen führen.

Der Bericht regte zudem die Angleichung der Bestimmungen zur strafrechtlichen Bekämpfung homophober Hassreden und homophober Hassdelikte in den Mitgliedstaaten nach dem Muster des Rahmenbeschlusses des Rates über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit an. Darüber hinaus

- könnte die EU klarstellen, dass die Diskriminierung aufgrund einer Geschlechtsangleichung/Diskriminierung von Transgendern gemäß der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt.

Im zweiten Bericht wird eine Reihe von Maßnahmen benannt, die erforderlich sind, um Homophobie und Transphobie zu bekämpfen und den Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität zu gewährleisten, darunter weitere Forschungsarbeiten, Datenerhebungen und Beobachtungsmaßnahmen. Insbesondere wird in dem Bericht der Schluss gezogen, dass

- es unbedingt notwendig ist, Schulungs- und Erziehungsinitiativen, insbesondere im öffentlichen Sektor und im Schulbereich, in die Wege zu leiten, sowie Informations- und Sensibilisierungskampagnen auf den Weg zu bringen, um negativen und voreingenommenen Einstellungen in der Allgemeinbevölkerung gegenüber LGBT zu begegnen.

Evidenzbasierte Sozialpolitik

Zunehmend wird die Notwendigkeit anerkannt, bei der Gestaltung der Politik auf belastbare Daten zurückzugreifen, sei es auf der Grundlage verlässlicher offizieller Statistiken oder der Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung. In einem Bericht der Europäischen Kommission⁽³⁶³⁾ aus dem Jahr 2008 wird die Bedeutung der Politikgestaltung auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse hervorgehoben und nachdrücklich für eine Vertiefung des Dialogs zwischen politischen Entscheidungsträgern und Wissenschaftlern plädiert. Wie bereits in den Vorjahren,

⁽³⁶³⁾ Europäische Kommission, Generaldirektion Forschung, *Scientific Evidence for Policy-Making* (Politikgestaltung auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse), Brüssel 2008.

so wurde auch für den diesjährigen Bericht ein Großteil der Erkenntnisse über die vier im Abschnitt über die Diskriminierung aus Gründen der Rasse behandelten Bereiche des sozialen Lebens – Beschäftigung, Wohnungswesen, Bildungswesen und Gesundheitswesen – aus Forschungsarbeiten bezogen. Dies war oftmals den unzureichenden offiziellen Daten der Mitgliedstaaten geschuldet.

Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Ausmaßes, in dem die offiziellen Daten geeignet sind, einen zweckdienlichen Beitrag zur Gestaltung evidenzbasierter Politik zu leisten. Betrachtet man z. B. den Bereich der Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten, erheben nach Einschätzung der Agentur gegenwärtig zwölf EU-Mitgliedstaaten ausreichend belastbare Daten, die eine Trendanalyse der Problematik erlauben. Dies stellt eine leichte Verbesserung gegenüber den vergangenen Jahren dar, als lediglich elf Mitgliedstaaten dieses Prädikat erhielten. Allerdings sind einige Mitgliedstaaten gegenüber den in den Vorjahren bei Qualität und Verfügbarkeit ihrer Daten erzielten Verbesserungen wieder zurückgefallen.

Eine ermutigende Entwicklung mit Blick auf eine Verbesserung der offiziellen Daten in diesem Bereich war auf EU-Ebene die Annahme des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Die Annahme des Ratsbeschlusses könnte dazu beitragen, das Bewusstsein zu schärfen und Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten zu befördern, damit Opfer ermutigt werden, rassistisch motivierte Straftaten zu melden, und Mechanismen umgesetzt werden, mit denen Daten über rassistisch motivierte Straftaten präzise und in einer Weise erfasst werden, dass sie für Initiativen z. B. im Bereich der Kriminalitätsverhütung verwendet werden können.

In einem weiteren Bereich wurde aufgezeigt, dass besonders wenige Hassdelikte gemeldet werden, wenn es sich bei den Opfern um Lesben, Schwule, Bisexuelle oder Transgender handelt. Wird nur eine geringe Zahl homophober Vorfälle offiziell gemeldet, wird kaum Druck auf Polizei und öffentliche Behörden ausgeübt, Maßnahmen zu ergreifen. Zudem stoßen politische Initiativen für die Entwicklung von Präventionsmaßnahmen auf zahlreiche Hindernisse. Die Berichte zur Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung zeigen, dass die Angst vor Diskriminierung, das Widerstreben, sich öffentlich zur eigenen sexuellen Ausrichtung zu bekennen, oder sogar die Angst vor der Polizei ausreichen können, um Opfer davon abzuhalten, Übergriffe offiziell zu melden.

- Die Mitgliedstaaten können Verbesserungen bei der Meldung homophober Hassdelikte erreichen, indem sie z. B. Formulare für die Meldung von Vorfällen durch die Betroffenen einführen oder die Möglichkeit schaffen, dass die Opfer bei der Meldung unterstützt werden oder anonym bleiben.

Hassdelikte im Internet

Im Abschnitt über rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten wird im vorliegenden Bericht beschrieben, wie Hassdelikte zunehmend über das Internet verübt werden, was für einige Mitgliedstaaten eine besondere Herausforderung darstellt. Das im Jahr 2006 in Kraft getretene Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität ⁽³⁶⁴⁾ war jedoch 2008 erst von fünf EU-Mitgliedstaaten ratifiziert worden.

Die „horizontale Richtlinie“

Die beiden Gleichbehandlungsrichtlinien aus dem Jahr 2000 haben eine „Hierarchie“ der Diskriminierungsgründe geschaffen. Nur die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sieht einen Schutz vor Diskriminierung in einer Reihe von Bereichen vor, darunter soziale Sicherheit, Gesundheitsdienste, Bildung sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, während gemäß der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf andere Diskriminierungsgründe nur in Beschäftigung und Beruf verboten sind. Der in Abschnitt 1 dieses Berichts enthaltene Überblick über die Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten hebt die Tatsache hervor, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten tatsächlich den Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbots auch in anderen Bereichen als Beschäftigung und Beruf auf weitere Diskriminierungsgründe, insbesondere auf die sexuelle Ausrichtung, ausgedehnt hat. Sie haben somit bereits jede künstliche „Hierarchie“ der Diskriminierungsgründe verworfen. Es gibt jedoch noch zahlreiche Mitgliedstaaten, in denen kein derartiger Schutz geboten wird. Tatsächlich wurde im 2008 veröffentlichten Bericht der FRA über Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung festgestellt, dass in neun Mitgliedstaaten die Gleichstellungsstelle nicht befugt ist, Opfer von Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung zu unterstützen.

Im Juli 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates ⁽³⁶⁵⁾ zur Ausweitung des Schutzes vor Diskriminierung, der gegenwärtig im Rahmen der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf gewährt wird, auf die Bereiche soziale Sicherheit, Gesundheitsdienste, Bildung sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.

- Die FRA unterstützt diesen Vorschlag für eine „horizontale“ Richtlinie. Dadurch würde der gewährte Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung auf das Niveau der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse angehoben.

⁽³⁶⁴⁾ Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art, 2003.

⁽³⁶⁵⁾ KOM(2008) 426 endg. vom 2. Juli 2008.

Rückkehr bzw. Rückführung von Drittstaatsangehörigen

Ein Thema, das Anlass zu Besorgnis gibt und mehrfach im Jahresbericht erwähnt wird, sind die Haftbedingungen für Personen, die auf eine Entscheidung über ihren Asylantrag oder über ihre Rückkehr bzw. Rückführung warten. Nach Maßgabe der Richtlinie 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger⁽³⁶⁶⁾ dürfen Drittstaatsangehörige, gegen die ein Rückkehrverfahren anhängig ist, nur in Haft genommen werden, wenn Fluchtgefahr besteht oder die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern. Die Richtlinie legt ferner eine Reihe von Garantien für die Überprüfungen sowie für die diesbezügliche Aufsicht durch die Justizbehörden fest und sieht die Inhaftnahme von Minderjährigen nur im äußersten Falle und für die kürzestmögliche angemessene Dauer vor, wobei dem Wohl des Kindes Vorrang einzuräumen ist.

Den EU-Mitgliedstaaten steht es frei, in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften für ein höheres Schutzniveau für die Rechte illegal aufhältiger Migranten zu sorgen. Allerdings haben einige Mitgliedstaaten bei dieser Richtlinie eine Opting-out-Klausel in Anspruch genommen. Dies wird als bedauerlich gewertet, da im Jahr 2008 Menschenrechtsorganisationen Kritik an den Praktiken und Verfahren einer Reihe von Mitgliedstaaten in diesem Bereich geübt haben.

Gleichstellungsstellen

In früheren Jahresberichten wurde bereits darauf hingewiesen, dass in einigen Mitgliedstaaten die den Gleichstellungsstellen übertragenen Befugnisse zu begrenzt sind, um Diskriminierungsoffer wirksam zu unterstützen oder abschreckende Sanktionen gegen die Urheber unrechtmäßiger Diskriminierung zu verhängen. Im vorliegenden Bericht wird festgestellt, dass in vier Mitgliedstaaten selbst im Jahr 2008 die Gleichstellungsstelle ihre Arbeit noch nicht aufgenommen hatte oder nicht einmal eingerichtet worden war.

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Gleichstellungsstellen befugt sind, Diskriminierungsoffer in Verfahren zu unterstützen, die Sanktionen nach sich ziehen. Sie sollten hinreichend unabhängig sein und über ausreichende Ressourcen verfügen, damit sie der wichtigen Aufgabe der Unterstützung der Opfer wirksam nachkommen und deren Vertrauen gewinnen können. In vielen Fällen könnten weitere Verbesserungen durch die Vereinfachung der Beschwerdeverfahren, die Durchführung spezieller Schulungen für Personal, das sich mit Diskriminierungsoffern befasst, und die Ermächtigung der Gleichstellungsstellen, aus eigener Initiative tätig zu werden, erzielt werden.

⁽³⁶⁶⁾ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

Forschungsaktivitäten

Der diesjährige Jahresbericht enthält eine Zusammenfassung der von der FRA im Jahr 2008 durchgeführten Forschungsprojekte. Seit der Erweiterung des Mandats der Agentur im Jahr 2007 umfassen die Forschungsaktivitäten im Vergleich zu den früheren Schwerpunktbereichen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Toleranz nunmehr eine wesentlich breitere Palette von Themengebieten. Die im Rahmen dieses erweiterten Forschungsprogramms gewonnenen Daten und Informationen sollen die beteiligten Akteure und politischen Entscheidungsträger bei ihren Bemühungen zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen und zur Verhütung unrechtmäßiger Diskriminierung unterstützen.

So wurden z. B. sowohl das Projekt zur Entwicklung von Indikatoren für die Rechte des Kindes als auch der Bericht über den Kinderhandel in die Wege geleitet, um die Arbeiten der Kommission zur Vorlage eines neuen Pakets politischer Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern zu ergänzen und zu unterstützen. Letzten Endes verfolgt die FRA mit der Erarbeitung von Indikatoren das Ziel, ein „Toolkit“ für die Bewertung der Auswirkungen der Rechtsvorschriften und Politik der EU auf die Lage und Erfahrungen von Kindern zu entwickeln.

Mit der EU-MIDIS-Erhebung sollte eine Datenreihe bereitgestellt werden, auf die politische Entscheidungsträger bei der Konzeption gezielter Nichtdiskriminierungsmaßnahmen mit Blick auf die kriminelle Viktimisierung zurückgreifen können. Um diesbezüglich den größtmöglichen Nutzen aus der Erhebung zu ziehen, wurde eine Strategie erarbeitet, um die Ergebnisse an alle relevanten Anspruchsgruppen weiterzuleiten. Mit dem Pilotmedienprojekt sollten methodische Instrumente für künftige Vergleichsanalysen von Medieninhalten geprüft werden. Zum anderen sollten die Ergebnisse als Grundlage für die Initiierung eines Dialogs mit Journalisten und Medienvertretern über die Mittel und Wege genutzt werden, wie diskriminierende Inhalte vermieden und die bestehenden Stereotype überwunden werden können.

Die Berichte über Homophobie und Diskriminierung von LGBT waren ursprünglich vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments als Grundlage für eine Debatte über die „horizontale“ Richtlinie in Auftrag gegeben worden, mit der der Geltungsbereich der Nichtdiskriminierung ausgeweitet werden sollte. Die von der Agentur zusammengetragenen Daten über EU-weite Einstellungen und Praktiken in Bezug auf Homophobie und Diskriminierung wurden dem Europäischen Parlament im März 2009 vorgelegt, und bereits im April wurde der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausweitung des Schutzes vor Diskriminierung vom Parlament angenommen.

In Teil II des Berichts, der sich mit den Tätigkeiten der FRA befasst, sind einige Forschungsarbeiten beschrieben, für die zum Berichtszeitpunkt noch keine Ergebnisse oder Schlussfolgerungen vorlagen. Diese Ergebnisse und ihre Folgen für die in der EU in den Bereichen Antidiskriminierung und Menschenrechte verfolgte

Politik und Praxis werden Gegenstand des nächsten Jahresberichts der FRA sein. Alle in diesem Jahresbericht genannten Berichte können auf der Website der FRA abgerufen werden oder werden dort zu einem späteren Zeitpunkt bereitgestellt.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Jahresbericht

2010

Gestaltung und Layout: red hot 'n' cool, Wien

2010 - 132 S. - 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-341-0

doi:10.2811/8014

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die FRA-Website (<http://fra.europa.eu>) abgerufen werden.

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2009

Nachdruck — ausgenommen zu kommerziellen Zwecken — mit Quellenangabe gestattet



FRA - Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

1040 Wien, Schwarzenbergplatz 11

Österreich

Tel.: +43 158030 - 0

Fax: +43 158030 - 693

E-Mail: information@fra.europa.eu

<http://fra.europa.eu>

