

# Konferenzausgabe

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Jahresbericht 2010



# Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

**Jahresbericht** 

2010

Konferenzausgabe

### Vorwort

Der Jahresbericht 2010 behandelt Ereignisse und Entwicklungen des Jahres 2009 auf dem Gebiet der Grundrechte in der Europäischen Union. Dieser Jahresbericht ist der erste, der seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 veröffentlicht wird, durch den der Schutz der Grundrechte auf EU-Ebene deutlich verbessert wurde.

Der Bericht erstreckt sich über das gesamte Spektrum der Grundrechte und der damit zusammenhängenden Themen, die jetzt durch das Mandat der FRA abgedeckt werden, seit dieses Mandat im März 2007 erweitert wurde. Die Themengebiete des bisherigen Mandats der EUMC, d. h. Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Themen im Zusammenhang mit Migranten und Minderheiten, nehmen im vorliegenden Bericht weiterhin eine wichtige Stellung ein, doch werden jetzt erstmals auch die weiter gefassten thematischen Bereiche behandelt, die in dem im Februar 2008 angenommenen Mehrjahresrahmen für die Agentur genannt werden. Diese Themen werden in den Kapiteln über Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung: Kinderrechte und Kinderschutz. Einwanderung und Grenzkontrollen, den Zugang zur Justiz und die Entschädigung von Opfern, die Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionieren der EU sowie die Informationsgesellschaft, die Achtung der Privatsphäre und den Schutz von personenbezogenen Daten behandelt.

Der Bericht stützt sich auf Daten und Informationen, die von den nationalen Anlaufstellen des Netzwerks RAXEN der Agentur und FRALEX, der Gruppe der FRA-Rechtsexperten, in den 27 Mitgliedstaaten der EU zusammengetragen wurden, sowie auf die Erkenntnisse aus primären Forschungsprojekten, die von der Agentur selbst durchgeführt wurden. Auf die verschiedenen Forschungsprojekte der Agentur wird in dem Bericht immer dann Bezug genommen, wenn die Erkenntnisse dieser Projekte für das jeweilige Themengebiet unmittelbar relevant sind. Diese Erkenntnisse, die auf Forschungsarbeiten und Analysen von Sachverständigen zurückgehen, ermöglichen Vergleiche unter allen 27 Mitgliedstaaten und liefern Nachweise, die für die Entwicklung künftiger politischer Maßnahmen herangezogen werden können.

Als wichtige Informationsquellen für diesen Bericht dienten weiterhin die verschiedenen Organe und Instrumente des Europarats. Als Beispiel für die ertragreiche Zusammenarbeit zwischen der FRA und dem Europarat kann das gemeinsame Projekt über Migration und Freizügigkeit von Roma angeführt

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte Jahresbericht 2010

werden, das 2009 abgeschlossen wurde. Anfang 2010 schloss die Agentur mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei einem gemeinsamen Projekt zur Veröffentlichung eines Handbuchs zur Rechtsprechung über Nichtdiskriminierung in Europa. Durch Arbeitsergebnisse wie dieses wird diese Beziehung von beiderseitigem Nutzen weiter gestärkt, die verlässliche Daten und belastbare Ergebnisse auf dem Gebiet des Schutzes der Menschenrechte in Europa liefert.

Unser Dank gilt dem Verwaltungsrat der FRA für die sorgsame Begleitung bei der Ausarbeitung des Jahresberichts und dem Wissenschaftlichen Ausschuss der FRA für seine 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 der FRA im zurückliegenden Jahr.

Ilze Brands Kehris Vorsitzende des Verwaltungsrats Morten Kjaerum Direktor der FRA

# Inhalt

Vorw	ort	3			
Liste der Abkürzungen9					
Zusar	Zusammenfassung14				
Einlei	tung	24			
1.	Gleichbehandlungsstellen und Beschwerdeverfahren im Rahm der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Ras				
1.1.	Grad der Wahrnehmung	32			
1.2.	Beschwerdedaten der Gleichbehandlungsstellen	37			
2.	Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten	39			
2.1.	Wirksame Mittel zur Bewertung von Art und Umfang des Problems	39			
2.2.	Allgemeine Trends bei den amtlich erfassten rassistisch motivierter Straftaten				
2.3.	Trends bei antisemitischen Straftaten	42			
2.4.	Trends bei rechtsextremistischen Straftaten	43			
2.5.	EU-MIDIS: Aktuelle Kenntnislücken schließen	45			
2.6.	Ermutigende Entwicklungen?	50			
3.	Spezifische Bereiche des sozialen Lebens	52			
3.1.	Rassismus und Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung	55			
3.1.2. 3.1.3. 3.1.4. 3.1.5. 3.1.6. 3.1.7. 3.1.8.	Indirekte statistische Nachweise für Diskriminierung Vorfälle und Fälle von Diskriminierung Umfragen unter Minderheiten und unter der Mehrheitsbevölkerung Diskriminierungstests Informelle Einstellungsverfahren Religiöse und kulturelle Symbole am Arbeitsplatz Statistiken und die Erhebung ethnischer Daten Diskriminierende Rechtsvorschriften Extreme Ausbeutung	55 56 59 60 61 61 62 63 64			
3.2.	Rassismus und Diskriminierung im Wohnungswesen	68			
3.2.2. 3.2.3. 3.2.4.	Forschungsergebnisse Diskriminierung bei Wohnungsanzeigen Die Wohnungssituation der Roma und Traveller Beschränkungen beim Zugang zu Wohnraum	68 70 71 73			
3.3.	Rassismus und Diskriminierung im Bildungsbereich	75			
3.3.2. 3.3.3. 3.3.4.	Zugang zu Bildung Rassistisch motivierte Vorfälle und diskriminierende Praktiken Ungleichbehandlung im Bildungswesen Fragen und Diskussionen im Zusammenhang mit Diskriminierung u Ausgrenzung im Bildungswesen Unterstützungsmaßnahmen und bewährte Praktiken	75 78 79 ind 80 82			
3.4.	Rassismus und Diskriminierung im Gesundheitswesen	_			
3.4.1.	Zugang zum Gesundheitswesen für Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung und Asylbewerber	86			

3.4.3.	Gesundheitssituation der Roma Kulturmediation Zugang zu psychiatrischen Gesundheitsdiensten	89 90 92
	Migranten- und Minderheitenfragen in anderen Bereichen des soz Lebens	
3.5.2. 3.5.3. 3.5.4. 3.5.5. 3.5.6.	Politische Beteiligung (Wahlen) Beteiligung an der öffentlichen Verwaltung Probleme im Zusammenhang mit religiösen und kulturellen Symbolomien Symbolo	97 101 102
4.	Gleichbehandlung und Bekämpfung von Diskriminierung	103
4.1.	Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität	103
4.2.	Diskriminierung aufgrund einer Behinderung	106
4.2.2.	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung Definition von Behinderung	107
	Fortschritte beim Entwurf einer "horizontalen" Richtlinie	108
	Entwicklungen im Bereich der Gleichbehandlung Mitteilung der Kommission zu gesundheitlicher Ungleichheit	109
	Stärkung der Gesetzgebung	109
	Verknüpfung von ethnischer Herkunft und Staatsangehörigkeit	111
	Stärkung der Zivilgesellschaft Gleichbehandlung von Männern und Frauen	112 113
4.4.	-	
5.	Rechte des Kindes und Kinderschutz	117
<b>5.</b> 5.1.	Rechte des Kindes und Kinderschutz  Rechtsrahmen	
5.1. 5.1.1.		117
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2.	Rechtsrahmen Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern .	117 117 118 120
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1.	Rechtsrahmen Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa	117 117 118 120 120
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1. 5.2.2. 5.3.	Rechtsrahmen Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern . Entwicklung eines analytischen Rahmens Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene	117 117 118 120 120 122 126
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1. 5.2.2. 5.3. 5.3.1.	Rechtsrahmen Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern . Entwicklung eines analytischen Rahmens Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene Vorschläge der Kommission	117 117 118 120 120 122 126 126
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1. 5.2.2. 5.3. 5.3.1. 5.3.2.	Rechtsrahmen Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern . Entwicklung eines analytischen Rahmens Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene Vorschläge der Kommission Schutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten	117 117 118 120 120 122 126
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1. 5.2.2. 5.3. 5.3.1. 5.3.2. 5.3.3.	Rechtsrahmen Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern . Entwicklung eines analytischen Rahmens Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene Vorschläge der Kommission Schutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten Spezielle Behörden für Kinder und Jugendliche Bewährte Praktiken	117 117 118 120 120 122 126 126 128 129 130
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1. 5.2.2. 5.3. 5.3.1. 5.3.2. 5.3.3.	Rechtsrahmen  Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa  Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern .  Entwicklung eines analytischen Rahmens Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene  Vorschläge der Kommission Schutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten Spezielle Behörden für Kinder und Jugendliche	117 117 118 120 120 122 126 126 128 129
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1. 5.2.2. 5.3. 5.3.1. 5.3.2. 5.3.3. 6.	Rechtsrahmen  Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa  Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern .  Entwicklung eines analytischen Rahmens Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene  Vorschläge der Kommission Schutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten Spezielle Behörden für Kinder und Jugendliche Bewährte Praktiken  Einwanderung und Grenzkontrollen  Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten	117 117 118 120 120 122 126 126 128 129 130 <b>132</b>
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1. 5.2.2. 5.3.1. 5.3.2. 5.3.3. 5.3.4. <b>6.</b> 6.1. 6.1.1.	Rechtsrahmen  Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern . Entwicklung eines analytischen Rahmens Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene Vorschläge der Kommission Schutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten Spezielle Behörden für Kinder und Jugendliche Bewährte Praktiken  Einwanderung und Grenzkontrollen  Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten Rechtliche Entwicklungen Bewährte Praktiken	117 117 118 120 120 122 126 126 128 129 130 132 132 136 144
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1. 5.2.2. 5.3. 5.3.1. 5.3.2. 5.3.3. 5.3.4. <b>6.</b> 6.1. 6.1.1. 6.1.2. 6.2.	Rechtsrahmen  Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa  Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern . Entwicklung eines analytischen Rahmens Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene  Vorschläge der Kommission Schutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten Spezielle Behörden für Kinder und Jugendliche Bewährte Praktiken  Einwanderung und Grenzkontrollen  Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten Rechtliche Entwicklungen Bewährte Praktiken  Visa und Grenzkontrolle	117 117 118 120 120 122 126 126 128 129 130 132 132 136 144
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1. 5.2.2. 5.3. 5.3.1. 5.3.2. 5.3.3. 5.3.4. 6.1. 6.1.1. 6.1.2. 6.2. 6.2.1.	Rechtsrahmen  Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa  Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern .  Entwicklung eines analytischen Rahmens Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene  Vorschläge der Kommission Schutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten Spezielle Behörden für Kinder und Jugendliche Bewährte Praktiken  Einwanderung und Grenzkontrollen  Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten Rechtliche Entwicklungen Bewährte Praktiken  Visa und Grenzkontrolle  Rechtliche Entwicklungen Bewährte Praktiken	117 117 118 120 120 122 126 126 128 129 130 132 132 136 144
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1. 5.2.2. 5.3. 5.3.1. 5.3.2. 5.3.3. 5.3.4. 6.1. 6.1.1. 6.1.2. 6.2. 6.2.1.	Rechtsrahmen  Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa  Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern . Entwicklung eines analytischen Rahmens Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene  Vorschläge der Kommission Schutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten Spezielle Behörden für Kinder und Jugendliche Bewährte Praktiken  Einwanderung und Grenzkontrollen  Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten Rechtliche Entwicklungen Bewährte Praktiken  Visa und Grenzkontrolle	117 117 118 120 120 122 126 126 128 129 130 <b>132</b> 132 136 144 146 146
5.1. 5.1.1. 5.1.2. 5.2. 5.2.1. 5.2.2. 5.3.1. 5.3.2. 5.3.3. 6.1. 6.1.1. 6.1.2. 6.2.1. 6.2.2.	Rechtsrahmen  Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien Integrierte politische Ansätze in Europa  Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern .  Entwicklung eines analytischen Rahmens Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene  Vorschläge der Kommission Schutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten Spezielle Behörden für Kinder und Jugendliche Bewährte Praktiken  Einwanderung und Grenzkontrollen  Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten Rechtliche Entwicklungen Bewährte Praktiken  Visa und Grenzkontrolle  Rechtliche Entwicklungen Bewährte Praktiken	117 117 118 120 120 122 126 126 128 129 130 <b>132</b> 132 136 144 146 146 148 <b>149</b>

7.1.2.	Bewährte Praktiken	152
7.2.	Entschädigung von Opfern	152
	Rechtliche Entwicklungen	152
	Bewährte Praktiken	155
8.	Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionier EU	en dei 157
8.1.	Rechtliche Entwicklungen	158
8.2.	Bewährte Praktiken	158
9.	Informationsgesellschaft, Achtung des Privatlebens und Schuvon personenbezogenen Daten	ıtz 160
9.1.	Rechtliche Entwicklungen	164
9.2.	Bewährte Praktiken	168
Schlu	ssfolgerungen	170
Anhai	ng 1: Internationale Menschenrechtsinstrumente	182
Anhai	ng 2: Ländercodes	191

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte Jahresbericht 2010

### Liste der Abkürzungen

ADB Anti-Discrimination Bureau (Antidiskriminierungsbüro)

(Niederlande)

ADNB Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen

Diskriminierung (Anti-Discrimination Office) (Deutschland)

ADR Alternative Dispute Resolution (alternative Verfahren zur

Streitbeilegung)

AEUV Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

ALARM Action pour le Logement Accessible aux Réfugiés à

Molenbeek (Initiative für Wohnraum für Flüchtlinge in

Molenbeek) (Belgien)

ASGI Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (Verband

für Rechtsstudien zum Thema Zuwanderung) (Italien)

BBC British Broadcasting Corporation

BDMIR Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte

(OSZE)

BGG Behindertengleichstellungsgesetz (Deutschland)

BHC Bulgarian Helsinki Committee (Bulgarisches

Helsinki-Komitee)

BMUKK Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur

(Österreich)

CEDAW United Nations Committee on the Elimination of

Discrimination against Women (UN-Ausschuss für die

Beseitigung der Diskriminierung der Frauen)

CEOOR Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism

(Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung) (Belgien)

CERD UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination

(UN-Ausschuss für die Beseitigung der

Rassendiskriminierung)

CMU Couverture Maladie Universelle (Allgemeines

Krankenversicherungssystem) (Frankreich)

CNPD Commission nationale à la protection des données

(Nationale Kommission für den Datenschutz) (Luxemburg)

CommHR Council of Europe Commissioner for Human Rights

(Kommissar für Menschenrechte des Europarates)

CPT European Committee for the Prevention of Torture and

Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder

Strafe)

CRC Convention on the Rights of the Child (Übereinkommen der

Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, kurz:

Kinderrechtskonvention)

CRPD Convention on the Rights of Persons with Disabilities

(Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte

von Menschen mit Behinderungen, kurz: Behindertenrechtskonvention (BRK))

CTI Czech Trade Inspection (Česká obchodní inspekce)

(Tschechische Handelsaufsichtsbehörde) (Tschechische

Republik)

DACoRD Dokumentations- og rådgivningscenteret om

racediskrimination (Dokumentations- und Beratungszentrum gegen Rassendiskriminierung)

(Dänemark)

DIER Department of Industrial and Employment Relations

(Ministerium für Arbeitsbeziehungen) (Malta)

DIHR Danish Institute for Human Rights (Institut for

Menneskerettigheder) (Dänisches Menschenrechtsinstitut)

EAD Impulsbeleid Evenredige Arbeidsdeelname en Diversiteit

(Impulspolitik Gleichberechtigte Teilhabe an der Arbeit und

und Diversity) (Belgien)

EMRK Europäische Menschenrechtskonvention

ECJ Gerichtshof der Europäischen Union (vormals Europäischer

Gerichtshof, EuGH)

ECPAT End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking

of Children for Sexual Purposes (Internationales Hilfsnetzwerk "Schluss mit Kinderprostitution,

Kinderpornografie und Handel mit Kindern zu sexuellen

Zwecken")

ECRI European Commission against Racism and Intolerance

(Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz)

ECRML European Charter for Regional or Minority Languages

(Europäische Charta der Regional- oder

Minderheitensprachen)

EGMR Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EHRC Equality and Human Rights Commission (Kommission für

Gleichbehandlung und Menschenrechte) (Vereinigtes

Königreich)

EMN European Migration Network (Europäisches

Migrationsnetzwerk)

ENOC European Network of Ombudspersons for Children

(Europäisches Netzwerk der Ombudspersonen für Kinder

und Jugendliche)

EPSCO Rat "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und

Verbraucherschutz"

ERA Equality & Rights Alliance (Allianz für Gleichbehandlung

und gleiche Rechte) (Irland)

ETC Equal Treatment Commission (Commissie gelijke

behandeling) (Gleichbehandlungskommission)

(Niederlande)

EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey

(Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und

Diskriminierung) (FRA)

EUV Vertrag über die Europäische Union

FCNM Framework Convention for the Protection of National

Minorities (Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler

Minderheiten)

FPG Fremdenpolizeigesetz (Österreich)

FRA Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

FRALEX Rechtsexperten der Agentur für Grundrechte der

Europäischen Union (FRA)

HALDE Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour

l'égalité (Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für

Gleichbehandlung) (Frankreich)

HCNM High Commissioner on National Minorities (Hoher

Kommissar für nationale Minderheiten (OSZE)

HSB Hyresgästernas Sparkasse och Byggnadsförening

(Mieterparkasse und Bausparvereinigung) (Schweden)

INED Institut national d'études démographiques (Nationales

Institut für demografische Studien) (Frankreich)

LGBT Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender (*Lesbian*,

gay, bisexual and transgender)

LIBE Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des

Europäischen Parlaments

LRC Law Reform Commission (Rechtsreformkommission)

(Irland)

MAF Mehrjahresrahmen (Multiannual Framework) (FRA)

MAT Muslim Arbitration Tribunal (Muslimisches Tribunal für

Schiedsverfahren) (Vereinigtes Königreich)

NCCRI National Consultative Committee on Racism and

*Interculturalism* (Nationaler Beratungsausschuss für Rassismus und interkulturelle Angelegenheiten) (Irland)

NFP Nationale Anlaufstelle (National Focal Point) (FRA)

NRO Nichtregierungsorganisation

OSZE Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

RAXEN Europäisches Informationsnetz über Rassismus und

Fremdenfeindlichkeit (FRA)

SBG State Border Guard (Valsts Robežsardze)

(Grenzkontrollbehörde) (Lettland)

SLI State Labour Inspectorate (Valsts Darba inspekcija)

(Arbeitsaufsichtsbehörde) (Lettland)

SPRAR Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

(System zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen)

(Italien)

StPO Strafprozessordnung (Deutschland)

UNHCR Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UN

High Commissioner for Refugees)

UNICEF Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations

Children's Emergency Fund)

VOG Verbrechensopfergesetz (Österreich)

ZfT Zentrum für Türkeistudien (Deutschland)

ZPO Zivilprozessordnung (Österreich)

### Zusammenfassung

Durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum Jahresende 2009 wurde der Schutz der Grundrechte auf europäischer Ebene beträchtlich gestärkt. Mit den neuen Verträgen über die Europäische Union (EU) ist die Grundrechtecharta der EU, in der erstmals das gesamte Spektrum der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Bürger Europas und aller in der EU lebenden Menschen in einem einzigen Text zusammengefasst ist, rechtsverbindlich geworden. Vor diesem Hintergrund befasst sich der Jahresbericht mit einigen der wichtigsten Ereignisse und Entwicklungen des Jahres 2009, die für die Grundrechte von Bedeutung sind.

#### Gleichbehandlungsstellen und Beschwerdeverfahren

Die im Jahr 2000 angenommene Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (Richtlinie 2000/43/EG des Rates) ist die wichtigste EU-Rechtsvorschrift zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Nach Maßgabe der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten rechtlich dazu verpflichtet, eine oder mehrere Stellen zu benennen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern. Eine Reihe von Mitgliedstaaten ist dieser Verpflichtung bisher jedoch noch nicht zufriedenstellend nachgekommen. Ende 2009 gab es immer noch einige Länder, in denen entweder noch keine Gleichbehandlungsstelle eingerichtet worden war oder in denen diese Stelle noch so neu war, dass sie ihre Arbeit noch nicht wirksam aufnehmen konnte. unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung Gleichbehandlungsstellen lässt ein eher geringes Engagement Mitgliedstaaten für diese Aufgabe erkennen.

Den Ergebnissen der im Jahr 2009 durchgeführten Erhebungen ist zu entnehmen, dass die Gleichbehandlungsstellen in der Öffentlichkeit noch wenig bekannt sind – unter Angehörigen von Minderheiten noch weniger als in der Gesamtbevölkerung. Die Zahl der Beschwerden bei den Gleichbehandlungsstellen verharrte 2009 auf einem niedrigen Niveau, obwohl bei der Befragung im Rahmen der Erhebung EU-MIDIS, die im selben Jahr veröffentlicht wurde und sich auf das Jahr 2008 bezog, ein erheblicher Teil der befragten Migranten und Angehörigkeiten von Minderheiten angab, in den zurückliegenden 12 Monaten Opfer von Diskriminierung gewesen zu sein.

#### Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten

Hinsichtlich der Erhebung und öffentlichen Verfügbarkeit amtlicher

Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten bestehen weiterhin große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU. Einige Mitgliedstaaten veröffentlichen keinerlei Daten, und nur Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich erheben und veröffentlichen regelmäßig umfassende Daten. Im Zeitraum 2000-2008 verzeichneten zehn der zwölf Mitgliedstaaten, die genügend Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten für eine Trendanalyse erheben, eine steigende Tendenz bei den erfassten Straftaten in diesem Bereich.

Das Defizit bei der Erhebung von Daten über rassistisch motivierte Straftaten in der Mehrheit der Mitgliedstaaten war einer der Gründe dafür, dass die FRA die Erhebung EU-MIDIS unter Migranten und Minderheiten durchführte. Die Ergebnisse der Erhebung sprechen eine andere Sprache als die Nichterfassung oder "Unterschätzung" rassistisch motivierter Straftaten in den meisten EU-Mitgliedstaaten. So gaben beispielsweise 18 % aller im Rahmen von EU-MIDIS befragten Roma und 18 % aller befragten Afrikaner aus Ländern südlich der Sahara an, in den letzten 12 Monaten mindestens einen aus ihrer Sicht rassistisch motivierten Vorfall (Angriff, Bedrohung oder schwere Belästigung) erlebt zu haben.

Nur einige wenige Mitgliedstaaten erheben im Rahmen der Strafverfolgung Daten über rechtsextremistische Straftaten – hier müsste die Datenerhebung deutlich breiter angelegt sein. Die Gesamtschau der Ergebnisse von EU-MIDIS zeigt, dass rassistische motivierte Angriffe häufig von ganz "normalen" Menschen ausgehen – z. B. Nachbarn, Kunden oder Arbeitskollegen –, während Angehörige rechtsextremistischer oder rassistischer Gruppierungen nur in einzelnen Fällen als Täter identifiziert wurden.

#### Ethnische Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung

Auch 2009 war die Beschäftigung derjenige Bereich des sozialen Lebens, in dem rassische/ethnische Diskriminierung am weitesten verbreitet war. Indirekte Indikatoren für Diskriminierungsprobleme waren statistische Muster, die erkennen lassen, dass trotz gleicher Qualifikationen und sonstiger relevanter Kriterien eine Ungleichbehandlung von Migranten/Minderheiten und Mehrheitsbevölkerung besteht. Direkte Nachweise ergaben sich aus einem breiten Spektrum von Fällen von Diskriminierung – von der Weigerung, Stellenbewerber wegen ihrer ethnischen Herkunft oder ihrer Hautfarbe zu einzustellen, bis hin zu rassistischer Belästigung am Arbeitsplatz. Befragungen von Minderheiten in mehreren Ländern ergaben Hinweise auf subjektiv erlebte Diskriminierung am Arbeitsplatz und bei der Arbeitsuche. Befragungen in mehreren Ländern ließen auch eine negative Haltung von Teilen der Mehrheitsbevölkerung zur Beschäftigung von oder der Zusammenarbeit mit Zuwanderern oder Angehörigen von Minderheiten erkennen.

In einigen Mitgliedstaaten wurden Stellenanzeigen veröffentlicht, durch deren Formulierung Bewerber aus Minderheiten eindeutig diskriminiert wurden, und in mehreren Mitgliedstaaten wurden auch Beschwerden wegen unnötig verlangter Sprachkenntnisse für bestimmte Tätigkeiten eingereicht, die darauf schließen ließen, dass hier indirekte Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft im Spiel war. Auch in diesem Jahr waren wieder Beispiele für die

Folgen "diskriminierender Rechtsvorschriften" zu verzeichnen, in denen legal aufhältige Drittstaatsangehörige – in diesem Fall Krankenpflegekräfte – durch entsprechende Rechtsvorschriften von der Beschäftigung im öffentlichen Sektor ausgeschlossen wurden.

Schließlich gab es in diesem Jahr zahlreiche Berichte über Fälle von extremer Ausbeutung ausländischer Arbeitskräfte, die häufig erst durch deren unsicheren ermöglicht wurde. Arbeitskräfte in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen berichteten über zahlreiche Missstände, wie etwa Beleidigungen und Belästigungen, extrem lange Arbeitszeiten unter gesundheitswidrigen Arbeitsbedingungen, die gegen Arbeitsschutzbestimmungen verstoßen, untertarifliche Bezahlung und fehlende Absicherung im Krankheitsfall. Andere Arbeitsnehmer mussten ihre Ausweisdokumente abgeben und wurden in heruntergekommene Unterkünfte gesperrt, die sie nicht verlassen durften, oder mussten es hinnehmen, dass ihnen die Kosten für ihre völlig unzureichende Unterbringung und Verpflegung vom Lohn abgezogen wurden.

#### Ethnische Diskriminierung im Wohnungswesen

Beim Zugang zum Wohnungsmarkt wird eine ganze Reihe von Parallelen zum Beschäftigungsbereich deutlich. Bestimmte statistische Muster liefern mittelbare Belege für ethnische Diskriminierung in diesem Bereich, während der unmittelbare Nachweis durch spezifische Forschungsprojekte, wie z.B. Diskriminierungstests, erbracht wurde. In beiden Bereichen – dem Beschäftigungs- und dem Wohnungsbereich – bilden Stellenbzw. Wohnungsanzeigen mit eindeutig diskriminierenden Formulierungen weiterhin ein Problem.

Wie bereits in den Vorjahren festgestellt, werden Roma und Traveller im privaten wie im öffentlichen Wohnungssektor durchgängig benachteiligt. Einem im Jahr 2009 veröffentlichten Bericht der FRA ist zu entnehmen, dass dieses Problem in der gesamten EU besteht, und die internationalen Einrichtungen ECRI und CERD wiesen 2009 in mehreren Berichten über einzelne Mitgliedstaaten darauf hin, dass Roma in der Tschechischen Republik, der Slowakei, Griechenland, Polen, Bulgarien und Finnland weiterhin von sozialer Marginalisierung und Diskriminierung im Wohnungswesen betroffen sind.

#### Ethnische Diskriminierung im Bildungsbereich

Zwar ist in den EU-Mitgliedstaaten der freie Zugang zu Bildung gesetzlich garantiert, doch haben Flüchtlinge, Asylbewerber, Migranten und Angehörige von sprachlichen Minderheiten in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten, Zugang zu hochwertiger Bildung zu erhalten. Gleichzeitig gibt es Bemühungen, den Zugang zu Bildung besser und fairer zu gestalten.

In vielen EU-Mitgliedstaaten besteht zwischen den Schülern Mehrheitsbevölkerung und den Schülern Migrantenaus oder Minderheitenfamilien ein erhebliches Leistungsgefälle. 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 aber auch das Ergebnis von Segregation im Bildungswesen und diskriminierender Praktiken der Schulbehörden und in den Schulen sein.

Im Jahr 2009 führten staatliche Einrichtungen und Organisationen der Zivilgesellschaft Mitgliedstaaten in den verschiedene Unterstützungsmaßnahmen und bewährte Praktiken im Bildungswesen ein. Zu diesen Maßnahmen und Praktiken zählten die interkulturelle Schulung von Lehrkräften und die Bereitstellung von Unterstützungsmaterial; die Schulung von Lehrkräften zur Menschenrechtserziehung und Aufklärung über den Holocaust sowie die Erarbeitung neuer Unterrichtskonzepte; die Ausbildung von Roma zu Hilfslehrern; die pädagogische Unterstützung und Förderung des Sprachenlernens bei Migranten. Angehörigen von Minderheiten. Asylbewerbern, Flüchtlingen und Schülern mit Sprach- oder Lernproblemen; Integrationsprojekte in Schulen; Projekte zur Beseitigung der Segregation; Sensibilisierungsproiekte zum Thema Vielfalt und Nichtdiskriminierung und die Zuweisung von Ausbildungs- oder Praktikumsplätzen an Roma.

#### Ethnische Diskriminierung im Gesundheitswesen

Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung und abgelehnte Asylbewerber sowie Roma sind diejenigen, die bei der Wahrnehmung ihres Rechts auf Zugang zur Gesundheitsversorgung die größten Schwierigkeiten zu bewältigen haben. Theoretisch sollten Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung kostenfreien Zugang zu medizinischen Notdiensten erhalten, und Asylbewerber sollten Zugang zu medizinischer Notversorgung erhalten, die zumindest die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten einschließt. Zuweilen entscheidet das medizinische Personal über den Zugang von Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung und Asylbewerbern zu medizinischer Versorgung, und es sind auch Fälle bekannt, in denen Migranten ohne gültige Papiere, die versuchten, Zugang zu medizinischen Notdiensten zu erhalten, vom medizinischen Personal der Polizei gemeldet wurden.

Flüchtlinge und Asylsuchende können beim Zugang zum Gesundheitswesen auch mit bürokratischen Hindernissen, wie z.B. komplizierten Antragsverfahren und langen Bearbeitungszeiten, konfrontiert sein. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Zielgruppen ihres Rechts auf Zugang zur Gesundheitsversorgung oftmals nicht bewusst sind, und dass sich auch reguläre Zuwanderer mit dem Gesundheitssystem im Aufnahmeland nicht auskennen und ihre Kommunikationsfähigkeit hierfür nicht ausreicht.

Aus der Berichterstattung von Ländern mit einem verhältnismäßig hohen Bevölkerungsanteil von Roma geht hervor, dass diese Minderheit beim Zugang zum Gesundheitswesen häufig Diskriminierungen ausgesetzt ist, und aus der EU-MIDIS-Erhebung der FRA aus dem Jahr 2009 geht hervor, dass sich 17 %

der befragten Roma in den zurückliegenden 12 Monaten von medizinischem Personal diskriminiert fühlten.

In Gesellschaften, die von kultureller Vielfalt geprägt sind, treten oftmals praktische Hindernisse beim Zugang zu Gesundheitsdiensten auf. So können sprachliche Probleme oder eine mangelnde kulturelle Sensibilität bei der gesundheitlichen Versorgung direkte und indirekte Diskriminierung zur Folge haben. In einigen Ländern gibt es zu wenig Dolmetscher, und manche Länder stellen immer noch keine allgemeinen Informationen über das Gesundheitssystem in Fremdsprachen zur Verfügung.

#### Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung

Im Vorjahresbericht wurde auf die zwei umfangreichen Berichte eingegangen, die 2009 von der FRA über Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung in den EU-Mitgliedstaaten veröffentlicht wurden. In diesen Berichten wurden zum einen die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten beim rechtlichen Schutz von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender (LGBT) vor Diskriminierung dargestellt und zum anderen aufgezeigt, wie das Leben der Betroffenen durch diese Diskriminierungen beeinträchtigt wird. Im aktuellen Jahresbericht sind sowohl positive als auch negative Entwicklungen in den Mitgliedstaaten der EU verzeichnet. So wurden beispielsweise 2009 in Schweden, Österreich und Slowenien die Rechte der gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften Regierungsmaßnahmen und Gerichtsentscheidungen gestärkt. In Litauen, Italien und Rumänien waren hingegen Maßnahmen und Gerichtsentscheidungen zu verzeichnen, die in die entgegengesetzte Richtung zielten. Diese Entwicklungen können Auswirkungen darauf haben, inwieweit die nach EU-Recht gewährten Rechte tatsächlich in Anspruch genommen werden können.

#### Menschen mit Behinderungen

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (die "Behindertenrechtskonvention", BRK) wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit der Resolution 61/106 vom 13. Dezember 2006 angenommen und trat am 3. Mai 2008 in Kraft. Ende 2009 hatten 12 EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert; 2010 wurde die Konvention von drei weiteren EU-Mitgliedstaaten ratifiziert. Zur Einhaltung der Behindertenrechtskonvention wurden in den einzelnen Mitgliedstaaten verschiedene Rechtsetzungsmaßnahmen eingeleitet. Allerdings wurde auch 2009 keine Einigung über einen Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue "horizontale" Richtlinie erzielt, die Schutz gegen Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung außerhalb des Bereichs Beschäftigung bieten soll.

#### Positive Maßnahmen

Im Hinblick auf die Ungleichbehandlung, Ausgrenzung und Diskriminierung verschiedener sozialer Gruppen in der EU waren 2009 in vielen Mitgliedstaaten auch Initiativen für positive Maßnahmen zu verzeichnen. So stehen beispielsweise positive Maßnahmen zugunsten der Roma mit der Empfehlung des CERD im Einklang, dass die Unterzeichnerstaaten des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung "besondere Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Roma in öffentlichen Verwaltungen und Einrichtungen sowie in der Privatwirtschaft ergreifen" sollten. Unter anderem folgte Ungarn 2009 dieser Empfehlung: Der ungarische Ministerpräsident gab den Plan der Regierung bekannt, ab Januar 2010 rund 200 Stellen in der öffentlichen Verwaltung mit romastämmigen Fachkräften zu besetzen.

In den Niederlanden wurden 2009 im Rahmen der bestehenden politischen Zielsetzung, den Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die einer ethnischen Minderheit angehören ("allochthone Bevölkerung"), um 50 % zu erhöhen und eine der Gleichbehandlung zuträgliche Arbeitsatmosphäre zu schaffen, zunehmend auch die Arbeitgeber in die Pflicht genommen. Ferner sind 50 % der Praktikumsplätze im öffentlichen Dienst ethnischen Minderheiten vorbehalten. Im Vereinigten Königreich wurde die Einsetzung eines neuen Unterhaus-Ausschusses beschlossen, der die Aufgabe hat, Empfehlungen zur Beseitigung des Missverhältnisses bei der Vertretung von Frauen, ethnischen Minderheiten und Menschen mit Behinderungen im Unterhaus zu erarbeiten.

In Zypern wurde 2009 mit positiven Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen ein deutlicher Akzent gesetzt, indem Beratungen über ein Gesetz zur Einführung von Sonderbestimmungen für die Einstellung von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor aufgenommen wurden, dem zufolge grundsätzlich ein bestimmter Anteil der offenen Stellen mit Menschen mit Behinderungen zu besetzen ist.

In zwei Ländern sprachen sich die Verfassungsgerichte in ihren Urteilen für den Grundsatz der positiven Maßnahmen aus. In Spanien wies das Verfassungsgericht eine Klage ab, wonach die Festlegung von Geschlechterquoten auf Wählerlisten gegen die Verfassungsgrundsätze von Leistung und Fähigkeit verstoße. Ebenso wies das Verfassungsgericht von Slowenien eine Klage zurück, wonach ein Gesetz, das Arbeitgeber dazu verpflichtet, einen bestimmten Anteil von Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen, einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Ermessensfreiheit des Arbeitgebers darstelle. Diese Fälle verdeutlichen die wachsende Erkenntnis, dass "Leistung" womöglich kein neutrales Kriterium ist und die wirksame Anwendung des Diskriminierungsverbots womöglich positive Maßnahmen zur Bekämpfung bestehender Klischees erfordern könnte.

#### Die Rechte des Kindes

Das Jahr 2009, in dem der 20. Jahrestag der Annahme des Übereinkommens über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen begangen wurde, zeigte,

dass die Grundrechte von Kindern allzu häufig nur unzureichend geschützt sind. Ungeachtet der Verpflichtung aller Unterzeichnerstaaten, innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs die Rechte aller Kinder zu schützen und dabei kein Kind zu diskriminieren, wird Kindern häufig infolge unterschiedlicher Formen von Diskriminierung die Wahrnehmung ihrer Grundrechte, wie z.B. der Zugang zu Bildung, verwehrt – und zwar nicht nur aufgrund ihrer eigenen Lebensumstände, sondern sogar auch aufgrund der Lebensumstände ihrer Eltern oder Erziehungsberechtigten.

Der schwedische Ratsvorsitz der EU stand im Zeichen der großen Bedeutung, die den Rechten des Kindes bei der Annahme des neuen Mehrjahresprogramms des Europäischen Rates, des Stockholmer Programms, beigemessen wird, in dem die Aufgaben der EU im Bereich Justiz und Inneres für den Zeitraum 2010–2014 festgelegt sind. Im Stockholmer Programm wird hervorgehoben, dass die Rechte des Kindes alle Politikbereiche der EU betreffen und systematisch und strategisch berücksichtigt werden müssen, damit ein integrierter Ansatz gewährleistet wird.

Zwar haben mit Dänemark und Griechenland erst zwei EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen des Europarates von 2007 zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch ratifiziert – ein Instrument, das von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Lettland, Malta, der Tschechischen Republik und Ungarn unterzeichnet wurde –, doch sind beim Schutz der Rechte des Kindes auch in einigen anderen EU-Mitgliedstaaten – teilweise im Zuge der Vorbereitung auf die Ratifizierung dieses Übereinkommens – wesentliche Fortschritte erzielt worden.

### Zuwanderung und Inhaftnahme

Die Haftbedingungen in den Auffanglagern für Migranten ohne rechtmäßigen Aufenthalt und Asylbewerber gaben auch 2009 Anlass zur Besorgnis. So enthielt beispielsweise ein im Juni 2009 in Dänemark veröffentlichter Bericht über die Lebensbedingungen von abgelehnten Asylbewerbern eine ganze Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Situation. In einer Erklärung von Amnesty International über die Behandlung von Migranten, die in Finnland auf der Grundlage des Ausländergesetzes in Haft genommen wurden, wurde gefordert, die Inhaftnahme nur als letztes Mittel anzuwenden. Von der Organisation Ärzte ohne Grenzen wurde 2009 ein Informationspapier herausgegeben, das sich kritisch mit den Bedingungen in Auffanglagern für Migranten ohne Papiere und Asylbewerber in Malta auseinandersetzte. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellte in zwei Fällen (von denen mindestens einer einen Asylbewerber betraf) fest, Inhaftierungsbedingungen in Griechenland einer erniedrigenden Behandlung im Sinne von Artikel 3 des Übereinkommens (Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe) gleichkamen. Wie einem 2009 veröffentlichten niederländischen Bericht zu entnehmen ist, nimmt die Zahl der Kinder in solchen Auffanglagern in einigen Ländern zu. Auch die Inhaftnahme von Kindern in anderen Ländern wird mit Sorge betrachtet.

# Beschäftigung von Arbeitskräften ohne rechtmäßigen Aufenthalt

Im Jahr 2009 gab es in diesem Bereich auf EU-Ebene verschiedene Entwicklungen. Die Richtlinie (2009/52/EG) über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, muss bis zum Juli 2011 umgesetzt werden. Den vorliegenden Berichten sind verschiedene Gründe dafür zu entnehmen, weshalb es für ausländische Arbeitskräfte (unabhängig davon, ob sich diese rechtmäßig in einem Land aufhalten oder nicht) schwierig ist, sich gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen zur Wehr zu setzen. Die Anzeige von Arbeitgebern, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, wird dadurch erschwert, dass die illegal Beschäftigten ihre Ausweisung aus dem Land befürchten müssen, wenn sie sich an die Behörden wenden. Dieses Risiko besteht für sie auch, wenn sie vor Gericht gegen ihre Arbeitsbedingungen klagen wollen, selbst wenn sie formal dazu berechtigt sind.

Die Mitgliedstaaten sollten daher die Möglichkeiten ausschöpfen, die ihnen nach Artikel 13 Absatz 4 der Richtlinie zur Sanktionierung von Arbeitgebern illegaler Drittstaatsangehöriger zu Gebote stehen. Dort ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Bedingungen festzulegen, unter denen sie - vergleichbar den Bestimmungen der Richtlinie 2004/81/EG für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind - befristete Aufenthaltstitel gewähren können. Ferner ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten wirksame Beschwerdemechanismen einrichten, die es Drittstaatsangehörigen ermöglichen, entweder direkt oder über benannte Dritte wie Gewerkschaften oder andere Vereinigungen Beschwerden einzureichen. NRO in Belgien haben deshalb vorgeschlagen, dass bei Inspektionen zur Bekämpfung von Verstößen gegen das Arbeitsrecht keine Unterrichtung der zuständigen Behörde des Innenministeriums über die Anwesenheit von Arbeitskräften ohne rechtmäßigen Aufenthalt mehr erfolgen sollte. Damit würde Belgien der Praxis Finnlands folgen, wo die für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zuständigen Behörden auch dann nicht dazu verpflichtet, missbräuchliche Arbeitsbedingungen der Polizei zu melden, wenn davon Drittstaatsangehörige ohne Arbeitserlaubnis betroffen sind.

In Deutschland gibt es Beispiele, bei denen Gewerkschaften eine aktive Rolle bei der Unterstützung von Migranten ohne rechtmäßigen Aufenthalt spielen, indem sie mit dem Arbeitgeber Kontakt aufnehmen und sich um eine einvernehmliche Streitbeilegung ohne Einschaltung eines Gerichts bemühen. Damit wird das Risiko einer Abschiebung vermieden. In anderen Ländern ist es gegebenenfalls möglich, auf der Basis der bestehenden Gesetzgebung in Ausnahmefällen Aufenthaltstitel für Ausländer zu gewähren, wenn diese mit der Justiz zusammenarbeiten, wie dies bei Opfern des Menschenhandels praktiziert wird.

#### Gemeinsames Europäisches Asylsystem

In den Jahren 2008 und 2009 legte die Kommission eine Reihe von Vorschlägen für die Einführung der zweiten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie zu weiteren Aspekten vor, durch die ein besserer, stärker harmonisierter Schutzstandard gewährleistet werden soll. Der Vorschlag zur Änderung der Eurodac-Verordnung zielt auf eine effizientere Nutzung der Eurodac-Datenbank sowie auf die vermehrte Berücksichtigung von Datenschutzbelangen ab.

Der Vorschlag zu Änderung der Dublin-Verordnung sieht neue Regelungen für die Ingewahrsamnahme von Personen im Rahmen des Dublin-Verfahrens sowie eine Möglichkeit vor, Überstellungen in einen Mitgliedstaat auszusetzen, wenn dieser Mitgliedstaat aufgrund der hohen Zahl an Asylbewerbern mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert ist oder wenn er die in den maßgeblichen Instrumenten festgelegten EU-Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern nicht erfüllt. Die Bestimmungen für Familienangehörige und unbegleitete Minderjährige sollen geändert werden, um die Situation der Betroffenen zu verbessern.

Der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern enthält neue Regelungen zur Ingewahrsamnahme, die sich an den UNHCR-Richtlinien orientieren, und sieht die Verbesserung der Normen für die Berücksichtigung der Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen und den Zugang zu Beschäftigung, materiellen Unterstützungsleistungen und zur Gesundheitsversorgung vor. Die Vorschläge zur Änderung der Richtlinien für Asylverfahren und für die Anerkennung vom Oktober 2009 beinhalten unter anderem unmissverständliche Aussagen Verfolgung aufgrund zur der Geschlechtszugehörigkeit, die Angleichung der mit dem Flüchtlingsstatus und dem subsidiären Schutzstatus verbundenen Rechte, die Einführung eines allgemeinen Grundsatzes der aufschiebenden Wirkung im Einklang mit den Entwicklungen in der Rechtsprechung und eine Reduzierung der Gründe, aus denen auf eine persönliche Anhörung im Asylverfahren verzichtet werden kann.

Im Mai 2010 wurde der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) förmlich angenommen. Das EASO, das seine Arbeit ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung in vollem Umfang Aufnehmen wird, wird dazu beitragen, dass die Praktiken der Mitgliedstaaten im Asylbereich angeglichen werden.

Die Beratungen im Europäischen Parlament und im Rat über die Mehrzahl der genannten Vorschläge dauerten 2010 weiter an. Insgesamt gesehen sind die Vorschläge der Kommission aus Sicht der Grundrechte zu begrüßen.

# Informationsgesellschaft, Achtung des Privatlebens und Schutz von personenbezogenen Daten

Die Europäische Union, die die Entwicklung und Einführung nationaler Datenschutzgesetze in einer ganzen Reihe von Rechtssystemen in der EU entscheidend vorangetrieben hat, tritt auch weiterhin für die Ausarbeitung internationaler Normen für den Schutz personenbezogener Daten ein. Dies ist auch eines der Hauptziele, die sich die Union in dem im Dezember 2009 angenommenen Stockholmer Programm gesetzt hat. In diesem Programm wird zur Einführung eines umfassenden Konzepts zum Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten aufgerufen. In den beiden vergangenen Jahren wurden von den Organen und Einrichtungen der EU verschiedene Initiativen eingeleitet, die auf bestimmte Aspekte des Datenschutzes, wie z. B. Rechtsbewusstsein, die Bekämpfung der Internetkriminalität und soziale Netze, ausgerichtet sind.

Auf nationaler Ebene haben im vergangenen Jahr eine ganze Reihe wichtiger Entwicklungen im rechtlichen Bereich stattgefunden, bei denen es vor allem darum ging, die Grundprinzipien des Datenschutzes in verschiedenen Rechtsbereichen zu verankern (z. B. im Arbeitsrecht, in Rechtsvorschriften über elektronische Kommunikationsnetze usw.). Der Europäische Gerichtshof bestätigte 2009 die Rechtsgrundlage, auf der die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung basiert. Die Europäische Kommission leitete Vertragsverletzungsverfahren gegen mehrere Mitgliedstaaten ein, die die Richtlinie nicht fristgerecht umgesetzt hatten. Darüber hinaus erklärten die Verfassungsgerichte von Rumänien und Deutschland die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie für nicht verfassungsgemäß. In mehreren Ländern zeigten sich die Zivilgesellschaft ebenso wie Telekommunikationsunternehmen und Internet-Serviceprovider mit der Wirkung der Rechtsvorschriften über die Vorratsdatenspeicherung nicht völlig zufrieden.

### Einleitung

#### Die Folgen des Vertrags von Lissabon

Durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum Jahresende 2009 wurde der Schutz der Grundrechte auf europäischer Ebene beträchtlich gestärkt. Der Vertrag enthält eine ganze Reihe von Neuerungen im Hinblick auf eine bessere Rechtsetzung, Werte und den Zugang zur Justiz, die alle für die Grundrechte unmittelbar von Belang sind.

Die neuen Verträge über die Europäische Union (EU) betonen in erster Linie das Wertefundament der Union. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist inzwischen rechtsverbindlich geworden. In dieser Charta ist erstmals in der Geschichte der EU das gesamte Spektrum der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Bürger Europas und aller in der EU lebenden Menschen in einem einzigen Text zusammengefasst. So ist ausdrücklich festgelegt, dass die Union "die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen [achtet]" und dass "Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung" verboten sind².

Im Vertrag von Lissabon werden zum ersten Mal überhaupt "Personen, die Minderheiten angehören" und die "Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit" im EU-Primärrecht erwähnt. Gemäß Artikel 2 der geänderten Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV) gehört zu den Werten, "auf die sich die Union gründet, [...] die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören." Die Vertreter der Mitgliedstaaten bekräftigen damit auch, dass die Rechte von Personen, die Minderheiten angehören, Werte sind, die "allen Mitgliedstaaten in einer Gemeinschaft gemeinsam [sind], die sich durch Pluralismus [...] auszeichnet".5

Siehe Artikel 22 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Siehe Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Siehe Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in der durch den Vertrag von Lissabon geänderten Fassung.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Siehe Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Siehe Artikel 2 EUV in der durch den Vertrag von Lissabon geänderten Fassung.

Dies bedeutet nicht, dass die EU dazu befugt ist, Rechtsvorschriften über "Minderheitenrechte" im engeren Sinne zu erlassen. Auch enthält der Vertrag keine Definition des Begriffs "Minderheit". Die an herausragender Stelle aufgenommenen neuen Bezugnahmen können jedoch als ein eindeutiger Hinweis darauf angesehen werden, dass nach dem EU-Primärrecht die Zugehörigkeit zu einer Minderheit ein wichtiger Faktor für die individuelle Situation eines Menschen ist. Die zahlreichen verschiedenen Hintergründe der Zugehörigkeit zu einer ethnischen, sprachlichen, religiösen oder anders gearteten Minderheit stellen spezifische Herausforderungen dar und erfordern unterschiedliche rechtliche und politische Antworten, über die zu entscheiden die EU zum Teil (jedoch bei weitem nicht in allen Fällen) befugt ist.<sup>6</sup>

Durch die EU-Verträge soll auch die Grundvoraussetzung für eine bessere Rechtsetzung, vor allem auf dem Gebiet der Bekämpfung von Diskriminierungen, geschaffen werden. Hier wurde für die Union eine neue horizontale Verpflichtung aufgestellt: "Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen."<sup>7</sup> Diese Verpflichtung besteht hinsichtlich des EU-Rechts ohne jede Ausnahme, daher wird es wichtig sein, diese neue ausdrückliche Verpflichtung den Organen der EU immer wieder ins Bewusstsein zu rufen. Darüber hinaus werden die EU-Organe im Vertrag von Lissabon dazu aufgefordert, "einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft [zu pflegen] <sup>8</sup>. Die Europäische Kommission hat damit ausdrücklich den Auftrag, "um die Kohärenz und Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, [...] umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch[zuführen]".9

Mit der neu hinzugekommenen Bürgerinitiative wird neben der repräsentativen Demokratie eine neue Facette der partizipativen Demokratie auf EU-Ebene eingeführt. Dadurch könnte eine verstärkte länderübergreifende Debatte über Grundrechtefragen in Europa angeregt werden. Zukünftig können eine Million Bürger – dies ist weniger als ein Viertel Prozent aller EU-Bürger – die Kommission auffordern, "geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen". <sup>10</sup>

Es käme einer besseren Rechtsetzung zugute, wenn die EU-Organe, insbesondere dann, wenn es um Grundrechtsfragen geht, auf unabhängiges Fachwissen zurückgreifen würden. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der Europäische Rat die Organe der Union ersuchte, "das Fachwissen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte in vollem

Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments zum Schutz von Minderheiten und den Maßnahmen gegen Diskriminierung in einem erweiterten Europa (2005/2008(INI)).

Artikel 10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der den vormaligen Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) ersetzt.

<sup>8</sup> Artikel 11 Absatz 2 EUV.

<sup>9</sup> Artikel 11 Absatz 3 EUV.

Artikel 11 Absatz 4 EUV.

Umfang zu nutzen und sich gegebenenfalls mit der Agentur entsprechend deren Mandat in Bezug auf die Entwicklung von Maßnahmen und Rechtsvorschriften mit Auswirkungen auf die Grundrechte zu beraten". 11

Durch die neuen EU-Verträge wird der Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz erheblich erweitert. Dies bedeutet, dass die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz auf dem Gebiet des Strafrechts, das für den Schutz der Grundrechte von besonderem Belang ist, jetzt in die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union fällt – allerdings erst nach Ablauf der ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Gerichtshofs, doch ist der Gerichtshof zuständig für die Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Rates "über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen". <sup>12</sup> Darüber hinaus wird in einer allgemeinen Klausel eine Art beschleunigtes Verfahren vor dem Gerichtshof im Primärrecht verankert, die dann anzuwenden ist, wenn ein schwebendes Verfahren "eine "inhaftierte Person" betrifft – in derartigen Fällen "entscheidet der Gerichtshof innerhalb kürzester Zeit". <sup>13</sup>

Der Vertrag von Lissabon sieht auch vor, dass die EU der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beitritt.<sup>14</sup> Zum einen wird durch die Aufnahme der Charta der Grundrechte in das Primärrecht der Union deren System zum Schutz der Grundrechte ergänzt und verbessert, zum anderen wird die Union durch den Beitritt zur EMRK in deren System zum Schutz der Grundrechte integriert - zusätzlich zu dem internen Schutz, den diese Rechte durch die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs genießen -, und sie unterliegt der externen Kontrolle durch die EMRK und durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg. Dadurch wird die Kohärenz zwischen dem Menschenrechtssystem von Straßburg und dem von Luxemburg künftig verbessert. Durch den Beitritt zur EMRK werden die Bürger in vergleichbarem Umfang gegen Maßnahmen der Union geschützt wie sie bisher bereits gegen Maßnahmen aller Mitgliedstaaten geschützt sind; damit wird der gerichtliche Rechtsschutz der Grundrechte in Europa für den einzelnen Bürger verbessert. Dies ist insofern von besonderem Interesse als die Mitgliedstaaten der Union beträchtliche Befugnisse übertragen haben. Durch den Beitritt zur EMRK wird zudem die Glaubwürdigkeit der Union gegenüber Drittländern gestärkt, die von der Union in ihren bilateralen Berichten regelmäßig dazu angehalten werden, die EMRK zu respektieren.

#### Der Jahresbericht im Überblick

Vor dem Hintergrund der beträchtlichen Veränderungen in der rechtlichen

Siehe Europäische Kommission (2009) Das Stockholmer Programm — Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Brüssel, Europäische Kommission,

<sup>12</sup> Artikel 275 Absatz 2 AEUV.

Artikel 267 AEUV.

Artikel 6 Absatz 2 EUV.

Landschaft Europas, die sich in jüngster Zeit vollzogen haben, befasst sich die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) mit Ereignissen und Entwicklungen des Jahres 2009 auf dem Gebiet der Grundrechte in der Europäischen Union.

Der Jahresbericht der FRA beruht hauptsächlich auf der Forschungsarbeit und den Datenerhebungsaktivitäten der Agentur. Die Grundlage bildet die Primärdatensammlung der FRA, die auch die Erkenntnisse aus der Erhebung EU-MIDIS beinhaltet – der 2009 veröffentlichten EU-Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung der Agentur. Für die Erhebung wurden im Jahr 2008 23 500 Menschen mit Migrationshintergrund bzw. Angehörige ethnischer Minderheiten in den 27 Mitgliedstaaten der EU befragt. EU-MIDIS ist damit die umfangreichste EU-weite Erhebung dieser Art zu den Erfahrungen von Minderheitengruppen mit Diskriminierung, rassistisch motivierter Viktimisierung und polizeilicher Überwachung. Ferner enthält der Bericht Informationen. die den beiden EU-weiten Netzen von Informationssammlung – dem RAXEN-Netz der nationalen Anlaufstellen und FRALEX, der Gruppe der FRA-Rechtsexperten – zusammengetragen wurden. Während RAXEN Material zu den Themenbereichen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz liefert, stellt FRALEX vor allem rechtliche Informationen zu einem breiteren Themenspektrum im Zusammenhang mit den Grundrechten bereit. RAXEN bzw. FRALEX sammeln in allen Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit verschiedenen nationalen Organisationen und Akteuren Daten nach einheitlichen Vorgaben der Agentur und nach spezifischen Leitlinien. Für jeden Mitgliedstaat wird ein nationaler Bericht erstellt. Die in diesen nationalen und Berichten enthaltenen Daten Informationen werden 27 Verbindungsbeamten der Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten auf ihre Richtigkeit überprüft. Die nationalen Berichte und die anhand dieser Berichte erstellten Übersichten für die EU bilden den Kernbestand des für diesen Jahresbericht verwendeten Materials.

In den Jahren 2009 und 2010 betrieb die FRA Forschungsarbeit und veröffentlichte eine Reihe von Berichten zu Themen, die in diesem Jahresbericht behandelt werden. Hierzu zählen die Berichte über Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung, über die Erfahrungen und das Rechtsbewusstsein von Opfern rassistischer/ethnischer Diskriminierung, über die Wohnverhältnisse von Roma, über das Thema ethnische Profilierung, über Kinderrechte und Kinderhandel und das Problem von ihren Familien getrennter asylsuchender Kinder. Außerdem veröffentlichte die FRA im Mai 2010 eine aus vier Berichten bestehende Reihe über die Stärkung der Grundrechtearchitektur in der EU, die sich mit den Themen "nationale Menschenrechtsinstitutionen in den EU-Mitgliedstaaten" <sup>15</sup> "Datenschutz und die Rolle der Behörden auf diesem Gebiet 16.

FRA (2010) National Human Rights Institutions in the EU Member States (Nationale Menschenrechtsinstitutionen in den EU-Mitgliedstaaten), Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union.

FRA (2010) Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities (Datenschutz in der Europäischen Union: die Rolle der nationalen Datenschutzbehörden), Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union.

"Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen"<sup>17</sup> und die "Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse"<sup>18</sup> befasste.

Der diesjährige Jahresbericht der FRA ist in neun Kapitel gegliedert. Kapitel 1 Informationen über Gleichbehandlungsstellen Beschwerdeinstrumente nach Maßgabe der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse; hieran schließt sich eine kurze Darstellung der Entwicklungen im Bereich rassistisch motivierter Gewalt- und Straftaten in Kapitel 2 an. Das Schwerpunktthema von Kapitel 3 bilden Informationen über Rassismus und Diskriminierung in verschiedenen Bereichen des sozialen Lebens - Beschäftigung, Wohnen, Bildung und Gesundheitswesen -, hierauf folgt ein allgemeinerer Abschnitt über Migranten und Minderheiten in anderen Bereichen des sozialen Lebens. In Kapitel 4 werden Entwicklungen beleuchtet, die für Gleichbehandlung und die Bekämpfung von Diskriminierungen von Belang sind und die in den vorhergehenden Kapiteln noch nicht behandelt wurden, wie zum Beispiel Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. In den darauf folgenden Kapiteln geht es um Entwicklungen im Jahr 2009, die den verschiedenen Überschriften des Mehrjahresrahmens der FRA zuzuordnen sind - dem Dokument, in dem die Themenbereiche festgelegt sind, mit denen sich die Agentur entsprechend der Prioritäten der Europäischen Union auf dem Gebiet der Menschenrechte für die nächsten Jahre befasst. Kapitel 5 zeigt die Entwicklungen auf dem Gebiet der Rechte des Kindes und des Kinderschutzes auf. In Kapitel 6 werden verschiedene Aspekte der Integration von Zuwanderern sowie von Visa und Grenzkontrollen untersucht, währen Kapitel 7 den Entwicklungen beim Zugang zur Justiz und bei der Opferentschädigung gewidmet ist. Die Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionieren der EU wird in Kapitel 8 untersucht, und Kapitel 9 schließlich Überblick über gibt einen die Themen Informationsgesellschaft, Achtung der Privatsphäre und Schutz personenbezogener Daten.

Neu im diesjährigen Jahresbericht ist ein Anhang, dem der aktuelle Sachstand hinsichtlich der Anerkennung verschiedener internationaler Menschenrechtsinstrumente – Übereinkommen der Vereinten Nationen und Europaratsübereinkommen – durch die Mitgliedstaaten zu entnehmen ist. Dieser Anhang wird in den künftigen Jahresberichten der FRA fortgeschrieben.

Im gesamten Bericht wird immer wieder auf "bewährte Praktiken" hingewiesen. Die angeführten Beispiele machen deutlich, wie wertvoll diese Praktiken sind und wie sie dazu beitragen, eine Kultur des kontinuierlichen Forschritts zu fördern. Die Ausweisung als "bewährte Praxis" bedeutet allerdings nicht, dass die betreffende Verfahrensweise von der Agentur einer

FRA (2010) *Rights Awareness and Equality Bodies* (Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen), Data in Focus Report 3, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union.

FRA (2010) The Impact of the Racial Equality Directive: Views of Trade Unions and Employers in the European Union (Die Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Ansichten von Gewerkschaften und Arbeitgebern in der Europäischen Union), Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union.

eingehenden Prüfung unterzogen wurde.

### Gleichbehandlungsstellen und Beschwerdeverfahren im Rahmen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse <sup>19</sup> ist die wichtigste EU-Rechtsvorschrift zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Die im Jahr 2000 angenommene Richtlinie untersagt Diskriminierung in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Sozialschutz (einschließlich sozialer Sicherheit und Gesundheitsdienste) und beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen (einschließlich Wohnraum). Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über den Stand der Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, wobei schwerpunktmäßig die Beschwerdeverfahren behandelt werden. Die Mitgliedstaaten sind rechtlich verpflichtet, für die Einhaltung der Richtlinien zu sorgen <sup>20</sup> und nach Maßgabe der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse "eine oder mehrere Stellen [zu bezeichnen], deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern."<sup>21</sup>

Zwar sind die EU-Mitgliedstaaten gemäß Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse zur Einsetzung von Gleichbehandlungsstellen verpflichtet (was bis Ende 2009 in **Polen** noch nicht und auf **Malta** noch nicht vollständig geschehen ist), doch in Bezug auf den Grad der Unabhängigkeit und die Mittelausstattung dieser Stellen sind in den Mitgliedstaaten große Unterschiede festzustellen. In der **Tschechischen Republik** wurden die erforderlichen Gesetze für die Einhaltung der Richtlinie erst im Jahr 2009 verabschiedet und die Gleichbehandlungsstelle wurde zum 1. Dezember 2009 eingesetzt. <sup>22</sup> In **Luxemburg** hat die Gleichbehandlungsstelle ihre Arbeit erst Ende 2008<sup>23</sup> und in **Spanien** Anfang 2009 aufgenommen.

Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180 vom 19.7.2000).

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Artikel 249 Absatz 3 EUV.

<sup>21</sup> Artikel 13 Absatz 1.

<sup>22 &</sup>lt;www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=50202&o=5> (4.9.2009).

Gesetz vom 28. November 2006.

Die Europäische Kommission, die die Verantwortung für die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten trägt, hat an etwa zwei Drittel der Mitgliedstaaten mit "Gründen versehene Stellungnahmen" sowie vier weitere Aufforderungsschreiben übermittelt, in denen sie darauf hinwies, dass die Richtlinie bisher nicht zufriedenstellend umgesetzt worden ist. (Ist die Kommission nach einem angemessenen Verhandlungszeitraum nicht in der Lage, für die ordnungsgemäße Umsetzung der Rechtsvorschriften in nationales Recht auf freiwilliger Basis zu sorgen, kann sie als äußerstes Mittel Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erheben (durch den Vertrag von Lissabon, vormals Europäischer Gerichtshof (EuGH)<sup>24</sup>).

Die unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung stellt die Gleichbehandlungsstellen in vielen Ländern vor große Probleme. Davon betroffen sind unter anderem Deutschland, Estland, Irland, Italien, Lettland, Malta (die dortige Gleichbehandlungsstelle ist nicht für Diskriminierung aufgrund der Rasse im Beschäftigungsbereich zuständig) <sup>25</sup>, Österreich, Rumänien, die Slowakische Republik, Ungarn und Zypern. Zudem gibt die Unabhängigkeit einiger Gleichbehandlungsstellen, wie z. B. des Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (Nationaler Rat für die Bekämpfung von Diskriminierung) in Rumänien. vielen Nichtregierungsorganisationen (NRO) Anlass zur Sorge. In Irland reichte der Vorsitzende der Gleichbehandlungsstelle seinen Rücktritt ein, nachdem das Budget der Stelle mit Wirkung zum Jahr 2009 um 43 % gekürzt worden war. Eine Allianz aus Nichtregierungsorganisationen, die Equality & Rights Alliance (ERA), organisierte eine Kampagne gegen die Kürzungen, konnte sich mit ihrer Beschwerde bei der Europäischen Kommission, dass Irland gegen das europäische Gleichbehandlungsrecht<sup>26</sup> verstoße, jedoch nicht durchsetzen.

Dennoch sind einige Fortschritte zu verzeichnen: Im Oktober 2009 schloss der Gerichtshof der Europäischen Union das Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich und Italien ab, nachdem die Rechtsvorschriften in diesen Ländern geändert worden waren. In **Österreich** gab es Probleme mit der Definition von Belästigung, dem Fehlen angemessener Sanktionen bei diskriminierenden Entlassungen und der nicht erfolgten Umsetzung der Vorschriften zur Viktimisierung. **Italien** hatte Probleme mit zwei Aspekten (Belästigung und Viktimisierung) sowie mit der Beweislast.

In der Rechtssache Feryn aus dem Jahr 2008 erging das einzige Urteil des Gerichtshofs (damals der EuGH) bezüglich der Auslegung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse.<sup>27</sup> Das Urteil des Gerichtshofs

<sup>24</sup> Artikel 228 EUV

Das Department of Industrial and Employment Relations (DIER, Abteilung für Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsverhältnisse) auf Malta ist zwar keine Gleichbehandlungsstelle, jedoch nach nationalem Recht befugt, sowohl von Amts wegen als auch aufgrund einer Beschwerde mutmaßliche Fälle von Diskriminierung im Beschäftigungsbereich aus verschiedenen Gründen, einschließlich der Rasse, zu untersuchen.

Siehe <a href="http://www.eracampaign.org/uploads/Letter%20to%20Mr%20Spidla%20re%20Equality%20Authority%2024th%20April.doc">http://www.eracampaign.org/uploads/Letter%20to%20Mr%20Spidla%20re%20Equality%20Authority%2024th%20April.doc</a>

Rechtssache C-54/07, Urteil vom 10. Juli 2008, verfügbar unter: http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=DE&Submit=rechercher&numaff=C-54/0

enthielt eine weit gefasste Auslegung der "unmittelbaren Diskriminierung"<sup>28</sup> dahingehend, dass darin auch Äußerungen über eine diskriminierende Beschäftigungspolitik (keine Bereitschaft, Arbeitnehmer einer bestimmten Rasse oder ethnischen Herkunft zu beschäftigen) eingeschlossen sind, sogar dann, wenn es keine identifizierbare beschwerte Person gibt.<sup>29</sup> In dem Urteil befand das Gericht, dass die "öffentliche Äußerung eines Arbeitgebers, er werde keine Arbeitnehmer einer bestimmten ethnischen Herkunft oder Rasse einstellen, die offenkundig bestimmte Bewerber ernsthaft davon abhalten kann, ihre Bewerbungen einzureichen, und damit ihren Zugang zum Arbeitsmarkt behindert" (Randnummer 25), eine unmittelbare Diskriminierung begründe.<sup>30</sup>

### 1.1. Grad der Wahrnehmung

Die Eurobarometer-Sonderumfrage zur Diskriminierung in der EU im Jahr 2009 zeigte eine Reihe von Bedenken auf. In der Umfrage glaubt nur ein Drittel der europäischen Bürger, die eigenen Rechte für den Fall einer Diskriminierung oder Belästigung zu kennen. Seit 2008 hat sich der Wissensstand in diesem Bereich nicht verändert. Allerdings sind zwischen den Mitgliedstaaten deutliche Unterschiede festzustellen. Der Anteil der Bürger, die ihre Rechte kennen, reicht von 63 % bis hin zu 16 %. **Finnland**, das **Vereinigte Königreich**, **Schweden** und **Malta** liegen mit einem Anteil von über 40 % in der Spitzengruppe, während **Österreich** und **Bulgarien** mit 16 % bzw. 21 % die Schlusslichter sind.<sup>31</sup>

Verglichen mit den Ergebnissen der vorherigen Eurobarometer-Umfrage 2008 hat sich der Kenntnisstand in einigen Mitgliedstaaten deutlich verbessert, in anderen Ländern hingegen verschlechtert. Im **Vereinigten Königreich**, in **Frankreich**, **Schweden** und **Irland** stieg der Anteil der Bürger, die ihre Rechte kennen, um 6 bis 8 Prozentpunkte, während **Polen**, **Portugal** und **Griechenland** 8 bis 12 Prozentpunkte gegenüber 2008 verloren. <sup>32</sup> Dabei stehen der Bildungsstand der Befragten und die Kenntnis der Rechte in enger Verbindung. <sup>33</sup>

- 7 (siehe Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2009) *Jahresbericht 2009*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, S. 82)
- Die Richtlinie erstreckt sich auf den Bereich der mittelbaren Diskriminierung, auch wenn es hierzu noch keine Rechtssprechung gibt.
- <sup>29</sup> Im Zusammenhang mit Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie.
- Die Regel der Beweislastumkehr wurde ebenfalls angewandt, siehe Randnummern 31 und 32 des Gerichtsurteils. Siehe jedoch auch die eingelegten Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz (jetzt das Gericht) vom 10. September 2008 (Rechtssache T-284/06 Gualtieri gegen die Kommission), Rechtssache C-485/08 P; und C-73/08, Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston, 25. Juni 2009, Randnummer 45, und C-101/08, Schlussanträge der Generalanwältin Trstenjak, 30. Juni 2009, Randnummer 121.
- Eurobarometer Spezial 317 (November 2009) *Diskriminierung in der EU im Jahr 2009*, Brüssel, TNS Opinion et Social, S. 28-29, QE 10.
- Eurobarometer Spezial 317 (November 2009) Diskriminierung in der EU im Jahr 2009, Brüssel, TNS Opinion et Social, S. 26.
- Eurobarometer Spezial 317 (November 2009) Diskriminierung in der EU im Jahr 2009, Brüssel, TNS Opinion et Social, S. 37.

Laut der Eurobarometer-Umfrage sind Opfer von Diskriminierung oder Belästigung nicht sonderlich daran interessiert, den Vorfall bei einer Gleichbehandlungsstelle vorzubringen. Ein Drittel der Befragten würde den Vorfall bei der Polizei anzeigen, während nur ein Achtel (13 %) eine deutliche Präferenz für die Meldung des Vorfalls bei einer Gleichbehandlungsstelle zeigt. <sup>34</sup> An dieser Stelle sei allerdings angemerkt, dass es für ein Opfer von Belästigung möglicherweise auch logischer ist, den Vorfall bei der Polizei zu melden.

Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten herrschen hinsichtlich der Meldung von Vorfällen bei einer Gleichbehandlungsstelle große Unterschiede. In **Schweden** würden sich knapp drei Viertel der Befragten (74 %) an eine Gleichbehandlungsstelle wenden, in den **Niederlanden** und in **Belgien** immerhin noch gut die Hälfte der Befragten (53 % bzw. 51 %). Am anderen Ende der Skala stehen **Spanien**, **Malta**, **Italien** und **Finnland** mit einem Viertel oder weniger (18 %, 21 %, 25 % bzw. 25 %).<sup>35</sup>

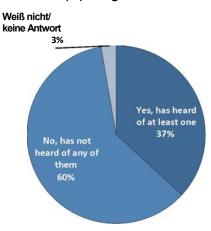
Aus dem Bericht EU-MIDIS der FRA<sup>36</sup>, der am Tag der Menschenrechte am 10. Dezember 2009 auf der FRA-Konferenz über Grundrechte in Stockholm vorgestellt wurde, geht hervor, dass die Gleichbehandlungsstellen bei Minderheitengruppen weniger bekannt sind als in der Allgemeinbevölkerung. Laut EU-MIDIS waren in bestimmten Minderheitengruppen weniger als 10 % über die entsprechenden Gleichbehandlungsstellen in **Luxemburg**, **Griechenland**, **Zypern** und **Slowenien** (5 %, 5 %, 6 % bzw. 9 %) informiert. In anderen Mitgliedstaaten hingegen ist das Bewusstsein bestimmter Minderheitengruppen hinsichtlich der Existenz der Gleichbehandlungsstellen relativ gut entwickelt. So wussten in den **Niederlanden**, **Estland**, **Polen**, **Belgien**, der **Tschechischen Republik** und **Schweden** über 50 % (71 %, 65 %, 59%, 58%, 58 % bzw. 55 %) der Befragten, dass es diese Einrichtungen gibt. Der Erhebung EU-MIDIS zufolge haben in den 27 EU-Mitgliedstaaten im Durchschnitt 60 % der Befragten noch nie etwas von einer oder mehreren genannten Gleichbehandlungsstellen gehört (siehe Abbildung 1.1).

Eurobarometer Spezial 317 (November 2009) Diskriminierung in der EU im Jahr 2009, Brüssel, TNS Opinion et Social, S. 38, QE15a.

Eurobarometer Spezial 317 (November 2009) Diskriminierung in der EU im Jahr 2009, Brüssel, TNS Opinion et Social, S. 32, QE15.

FRA (2009) EU-MIDIS Main Results Report (Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, verfügbar unter: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis\_main\_results\_report\_en.htm; siehe auch: www.fra.europa.eu/eu-midis.

Abbildung 1.1: Anteil der befragten ethnischen Minderheiten oder Migranten in den 27 EU-Mitgliedstaaten, die schon einmal von mindestens einer der maximal drei genannten Gleichbehandlungsstellen in ihrem Land gehört haben (%) – Ergebnisse von EU-MIDIS



No, has not heard of any of them 60%	Nein, hat noch von keiner gehört 60 %
Yes, has heard of at least one	Ja, hat schon von mindestens einer
37%	gehört
	37 %

*Quelle: FRA (2010) Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen, Daten kurz gefasst, Bericht 3, Abbildung 8 (Erhebung EU-MIDIS, Fragen B2a-B2c*<sup>37</sup>)

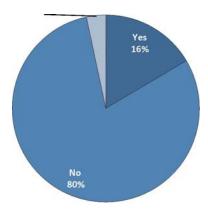
Auch die Kenntnis der benannten Gleichbehandlungsstellen, die Opfern von Diskriminierung Unterstützung anbietet, ist in manchen Minderheitengruppen auf einem alarmierend niedrigen Niveau. In einigen EU-Mitgliedstaaten hatten der Erhebung EU-MIDIS zufolge über 90 % noch nie davon gehört. In den 27 EU-Mitgliedstaaten hatten im Durchschnitt 80 % der Befragten keinerlei Kenntnis von Gleichbehandlungsstellen (siehe Abbildung 1.2).

Der Fragebogen der Erhebung ist verfügbar unter: www.fra.europa.eu/eu-midis.

Abbildung 1.2: Kenntnis einer beliebigen Organisation, die Opfern von Diskriminierung Unterstützung anbietet (in % aller Befragten)

Weiß nicht/keine Antwort

3 %



Ja 16 % Nein 80 %

Quelle: FRA (2010) Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen, Daten kurz gefasst, Bericht 3, Abbildung 7 (Erhebung EU-MIDIS, Frage A3)

Der geringe Kenntnisstand über die Stellen, bei denen sich Betroffene beschweren können, wird durch ein Gefühl der Desillusionierung verschärft: Knapp zwei Drittel der Befragten der Erhebung EU-MIDIS verzichteten auf die Meldung ihrer Erfahrung mit Diskriminierung, weil sie der Meinung waren, dass eine Meldung ohnehin nichts bewirken oder ändern würde (siehe Abbildung 1.3).

## Abbildung 1.3: Gründe für die unterbliebene Meldung von Vorfällen in neun Bereichen $^{38}$ (%)

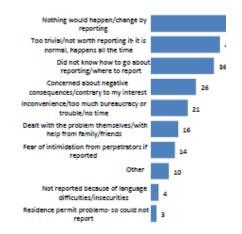
Eine Meldung würde nichts ändern/bewirken
Zu banal/Meldung lohnt sich nicht – ist normal, passiert ständig
Wusste nicht, wie ich vorgehen/wo ich den Vorfall melden
sollte

Befürchtete negative Folgen/läuft meinen Interessen zuwider

Macht Schwierigkeiten/zu viel Bürokratie oder Ärger/keine Zeit Habe mich selbst/mit Hilfe der Familie/Freunde um das Problem gekümmert

> Angst vor Einschüchterung durch die Täter Andere Gründe

Nicht gemeldet wegen Sprachproblemen/Unsicherheit Probleme mit Aufenthaltsgenehmigung, daher keine Meldung



Quelle: FRA (2010) Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen, Daten kurz gefasst, Bericht 3, Abbildung 12 (Erhebung EU-MIDIS, Fragen CA5-CI5)

Im Jahr 2009 führte die FRA eine Forschungsstudie bei den Sozialpartnern der EU durch, um zu prüfen, inwieweit sie mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und den entsprechenden Rechtsvorschriften vertraut sind.<sup>39</sup> Im Rahmen dieser Studie wurden mehr als 300 Interviews mit Vertretern der Arbeitgeber und Gewerkschaften in allen 27 Mitgliedstaaten geführt. Die Studie ergab, dass die älteren 15 EU-Mitgliedstaaten über die Rechtsvorschriften wesentlich besser informiert sind und diese positiver sehen als die 12 Mitgliedstaaten, die der EU nach 2004 beitraten. Zudem standen die Gewerkschaften der Richtlinie im Allgemeinen aufgeschlossener gegenüber als die Arbeitgeber. In Bezug auf die Kenntnis der Gleichbehandlungsstellen gab es bei den Arbeitgebern und Gewerkschaften erhebliche Unterschiede. Einige der Befragten arbeiteten eng mit ihrer Gleichbehandlungsstelle zusammen, während andere diese Stellen kaum kannten und sie mitunter sogar als eine gewisse Bedrohung sahen. Einige der Befragten leugneten die Existenz von Problemen im Zusammenhang mit Rassismus oder ethnischer Diskriminierung in ihrem Tätigkeitsbereich.

In diesen neun Bereichen geht es um Beschäftigung, Bildung, Wohnraum, Gesundheit/soziale Dienstleistungen und Verbraucherdienstleistungen.

FRA (2010) Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Ansichten der Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Europäischen Union, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

# Beschwerdedaten der Gleichbehandlungsstellen

Gemäß Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass es zu den Zuständigkeiten der Gleichbehandlungsstellen gehört, "die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen". Die Beschwerdestatistiken wurden im Jahr 2009 von den nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzes der FRA erhoben. Die Daten beziehen sich vorwiegend auf das Jahr 2008, reichen zum Teil aber auch bis Oktober 2009. 40 Angesichts der Unterschiede zwischen den Gleichbehandlungsstellen sind die vorgelegten Daten jedoch nicht ohne Weiteres vergleichbar. Wie in den früheren Jahresberichten bereits erwähnt, ist eine höhere Zahl erfasster Beschwerden nicht unbedingt als ein Indiz für ein hohes Ausmaß der Diskriminierung zu werten. Bedenkt man das Ausmaß an subjektiv erlebter Diskriminierung in allen Mitgliedstaaten, wie dies in der Erhebung EU-MIDIS festgestellt wurde, könnte eine höhere Zahl erfasster Beschwerden vielmehr darauf hinweisen, dass das Bewusstsein stärker entwickelt ist und wirksame und glaubwürdige Beschwerdeverfahren vorhanden sind. 41 In fast allen Mitgliedstaaten ist die Zahl der amtlich erfassten Beschwerden bemerkenswert niedrig und reicht von praktisch null bis hin zu einigen Dutzend oder einigen Hundert Beschwerden. Allerdings gibt es Ausnahmen wie beispielsweise in **Frankreich**, wo die HALDE (*Haute autorité* de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung) im Jahr 2009 rund 10 500 Vorfälle verzeichnete. 42 Andere Mitgliedstaaten mit Gleichbehandlungsstellen, darunter Belgien, Irland und Schweden, verzeichneten einige Hundert Beschwerden. In der EU lag der Durchschnitt bei etwa 350 Beschwerden.

Den Beschwerdestatistiken<sup>43</sup> zufolge ist die Zahl der Beschwerden aufgrund ethnischer Diskriminierung in mehreren Mitgliedstaaten gestiegen: **Belgien**, **Bulgarien**, **Deutschland**, **Frankreich**, **Griechenland**, **Österreich** und **Zypern** sowie bei der *Equality Commission* (Gleichbehandlungskommission) für **Nordirland** im Vereinigten Königreich. In keinem anderen der 27 Mitgliedstaaten waren die Veränderungen jedoch so dramatisch wie in **Frankreich**, wo die HALDE einen Anstieg von über 25 % verzeichnete.

In **Schweden** wurde eine neue Gleichbehandlungsstelle eingerichtet, wodurch die Ermittlung eines Trends bei der Zahl der Beschwerden erheblich erschwert wird. Fest steht zumindest, dass die neue Gleichbehandlungsstelle eine relativ

Die Vergleiche zwischen den verfügbaren Daten aus den Mitgliedstaaten machen auch deutlich, wie wichtig genaue, vergleichbare und zeitnah veröffentlichte Daten sind.

Siehe allgemein www.fra.europa.eu/eu-midis.

Siehe HALDE (2009) Rapport annuel 2009, Paris: HALDE, verfügbar unter: http://halde.fr/rapport- annuel/2009/.

Laut Datenerhebung der nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzes im Jahr 2009.

hohe Zahl von Beschwerden entgegennimmt. <sup>44</sup> Auch in **Dänemark** wurden die Beschwerdeverfahren im Jahr 2009 überarbeitet und im Rahmen der Richtlinie eine neue für Beschwerden zuständige Stelle eingesetzt. Gleiches gilt für das **Vereinigte Königreich**, wo die *Equality and Human Rights Commission* (EHRC) (Kommission für Gleichbehandlung und Menschenrechte) Ende 2007 die Zuständigkeiten für Fragen der Rassendiskriminierung von der damaligen Gleichbehandlungsstelle, der *Commission for Racial Equality* (CRE) (Kommission für Rassengleichheit) übernahm. Daher vermitteln die Änderungen bei der Zahl der verzeichneten Vorfälle – auch wegen der geringen Fallzahlen – kein sonderlich aufschlussreiches Bild. Auch in den Gleichbehandlungsstellen anderer Mitgliedstaaten sind die Fallzahlen so niedrig (weniger als 20), dass sich daraus keine allgemeinen Trends ableiten lassen. Dies gilt beispielsweise für **Estland**, **Luxemburg**, **Malta**, **Portugal**, **Rumänien**, die **Slowakei** und **Slowenien**.

In anderen Mitgliedstaaten wie **Finnland**, **Italien**, **Lettland**, **Litauen**, die **Niederlande** und **Ungarn**, war die Zahl der von den Gleichbehandlungsstellen verzeichneten Beschwerden leicht rückläufig, doch auch hier ist angesichts der relativ geringen Fallzahlen die Veränderung vermutlich nicht als Indiz für einen bedeutenden Trend zu werten.

Die Erhebung EU-MIDIS der FRA zeigt, dass von den befragten Angehörigen von Minderheiten durchschnittlich 30 % (zwischen 3 % und 64 %) in den letzten 12 Monaten diskriminierende Vorfälle erlebt hatten. <sup>45</sup> Angesichts des Ausmaßes an wahrgenommener Diskriminierung müsste die Zahl der Beschwerden eigentlich jedoch wesentlich höher sein.

\_

Siehe Halbjahresbericht des Beauftragten für Gleichbehandlungsfragen unter www.do.se.
 FRA (2009), EU-MIDIS Main Results Report (Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, S. 36, Abbildung 2.1, verfügbar unter: www.fra.europa.eu/eu-midis.

### Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten

### Wirksame Mittel zur Bewertung von Art und Umfang des Problems

Hinsichtlich der Erhebung und öffentlichen Verfügbarkeit amtlicher Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten bestehen weiterhin große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU. Einige Mitgliedstaaten veröffentlichen keinerlei Daten, und nur wenige (**Finnland, Schweden** und **Vereinigtes** Königreich) erheben und veröffentlichen regelmäßig umfassende Daten.

Die anhaltende Lücke bei der Erhebung von Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten in den meisten Mitgliedstaaten ist einer der Gründe, weshalb die FRA die in Kapitel 1 erwähnte Erhebung EU-MIDIS durchführen ließ. Dabei handelt es sich um die erste EU-weite Erhebung, bei der vergleichbare Daten über die Erfahrungen mit rassistisch motivierten Straftaten in einer Stichprobe von 23 500 Angehörigen ethnischer Minderheiten und Zuwanderern erfasst und im Jahr 2009 in einer Gesamtschau veröffentlicht wurden. Die Ergebnisse der Befragung dieser Zufallsstichprobe verdeutlichen, inwieweit amtliche Daten lediglich "die Spitze des Eisbergs" gemessen am tatsächlichen Umfang nicht gemeldeter und nicht erfasster rassistisch motivierter Straftaten darstellen. Die Erhebung enthält auch nähere Einzelheiten über die Art dieser Straftaten.

Dieses Kapitel geht kurz auf die öffentlich verfügbaren Daten zu rassistisch motivierten Straftaten im Hinblick auf die Entwicklungen in den wenigen Mitgliedstaaten ein, die genügend Daten für eine Trendanalyse erheben, und stellt diese Daten den wichtigsten Ergebnissen der Erhebung EU-MIDIS gegenüber.

# 2.2. Allgemeine Trends bei den amtlich erfassten rassistisch motivierten Straftaten

Tabelle 2.1 zeigt die Trends bei Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten

Straftaten, <sup>46</sup> die auf den aktuellsten öffentlich verfügbaren Daten staatlicher Stellen beruhen. Die amtlichen Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten erlauben keine direkten Vergleiche zwischen den Daten, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten erhoben wurden, da die Informationen in allen Ländern auf unterschiedliche Weise gemeldet und erfasst werden. Die Schwankungen bei der Zahl der erfassten Straftaten *innerhalb* eines Mitgliedstaats können jedoch Aufschluss über Muster sowohl der Erscheinungsformen rassistisch motivierter Straftaten als auch der Änderungen der Erfassungsmethoden geben (allerdings weisen Mitgliedstaaten mit niedrigen absoluten Zahlen im Jahresvergleich gewöhnlich die größten prozentualen Veränderungen auf). Vor diesem Hintergrund lässt Tabelle 2.1 die folgenden Schlussfolgerungen zu:

- Im Zeitraum 2000-2008 verzeichneten 10 der 12 Mitgliedstaaten, die genügend Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten für eine Trendanalyse veröffentlichen, eine steigende Tendenz bei den erfassten Straftaten in diesem Bereich. In der Tschechischen Republik war eine rückläufige Entwicklung zu beobachten, während Polen in dem Zeitraum, für den Daten verfügbar waren, insgesamt einen relativ konstanten Trend verzeichnete.
- Betrachtet man allein das jüngste Jahr, für das Daten vorliegen 2007 bis 2008<sup>47</sup> so verzeichneten 9 der 12 Mitgliedstaaten, die genügend Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten erheben, einen steigenden Trend in diesem Bereich und nur 3 Mitgliedstaaten eine rückläufige Entwicklung. Im Vereinigten Königreich zeigt sich ein geteiltes Bild: Der Trend war in **England** und **Wales** rückläufig und in **Schottland** leicht steigend. Unter Berücksichtigung der relativen Bevölkerungszahlen in England und Wales sowie Schottland ergibt sich für das Vereinigte Königreich eine insgesamt rückläufige Tendenz.<sup>48</sup>

Hierzu z\u00e4hlen diverse Vorf\u00e4lle und Straftaten in den Bereichen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und damit verbundene Straftaten wie Aufstachelung zu Rassenhass und Gewalt.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> In Polen ist dies der Zeitraum 2006-2007.

Für Nordirland waren die Datenreihen für den Zeitraum unvollständig und ließen keine Berechnung einer Trendanalyse zu.

Tabelle 2.1: Trends bei den amtlich erfassten rassistisch motivierten Straftaten

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2007–2008	Veränderung in % 2000–2008
Belgien	757 Straftaten	751	727	848	1021	1224	1359	1310	1147	-12,4 %	+6,0 %
Tschechische Republik	364 Straftaten	452	473	335	364	253	248	196	217	+10,7 %	-4,3 %
Dänemark	28 Vorfälle	116	68	53	37	87	96	35	175**	+400,0 %	+87,8 %
Deutschland	-	14 725 Straf- taten	12 933	11 576	12 553	15 914	18 142	17 607	20 422	+16,0 %	+5,7 % (2001-2008)
Frankreich	903 Meldungen	424	1317	833	1574	979	923	723	864	+19,5 %	+20,5 %
Irland	72 Meldungen	42	100	62	84	94	173	214	172	-19,6 %	+24,2 %
Österreich	450 Beschwer- den	528	465	436	322	406	419	752	835	+11,0 %	+11,6 %
Polen	215 Straftaten	103	94	111	113	172	150	154	_*	+2,7 % (2006-2007)	+0,2 % (2000-2007)
Slowakei	35 Straftaten	40	109	119	79	121	188	155	213	+37,4 %	+36,3 %
Finnland	495 Straftaten	448	364	522	558	669	748	698	1163**	+66,6 %	+14,2 %
Schweden	2703 Straftaten	2785	2391	2436	2414	2383	2575	2813	4826***	+71,6 %	+9,7 %
England und Wales Schottland	47 701 Vorfälle Straftaten	53 121	54 858 1699	49 344 2673	54 157 3097	57 863 3856	60 651 4294	61 262 4474	57 055 4543	-6,9 % +1,5 %	+2,5 % +19,1 % (2002-2008)

Anmerkungen: \* Nicht verfügbar. \*\* Wegen geänderter Erfassungsvorschriften nicht mit den Ergebnissen der Vorjahre vergleichbar. \*\*\* Wegen der geänderten Definition von Hassdelikten nicht mit den Ergebnissen der Vorjahre vergleichbar.

Betrachtet man die langfristigen Gesamttrends bei den erfassten rassistisch motivierten Straftaten im Zeitraum 2000-2008 und der letzten beiden Jahre, für die statistische Daten verfügbar sind, so zeigt sich in den 12 Mitgliedstaaten, in denen genügend Daten für eine Trendanalyse vorliegen, ein allgemeiner Anstieg. Da die Datenerhebungsmethoden in **Schweden**<sup>49</sup> und **Finnland**<sup>50</sup> im

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> 2008: Änderung der Definition von "Hassdelikten".

Jahr 2008 geändert wurden, sind die intern gewonnenen Daten aus früheren Jahren für diese beiden Länder nur begrenzt vergleichbar, und daher muss die Deutung eines Trends unter Vorbehalt erfolgen. Aus diesem Grund ist es hier sinnvoller, den Blick auf die langfristigen Trends zu richten. Zugleich deutet der erhebliche Anstieg bei den für Schweden und Finnland erfassten Zahlen im Zeitraum 2007-2008 darauf hin, dass diese Veränderungen auf Verbesserungen bei der Erhebung von Daten zu rassistisch motivierten Straftaten zurückzuführen sind. Das heißt konkret, dass hohe Zahlen für rassistisch motivierte Straftaten nicht nur ein negativer Indikator für ein vorhandenes Problem auf diesem Gebiet in einem Mitgliedstaat sind, sondern auch ein positiver Indikator dafür, dass die Mitgliedstaaten auf das Problem rassistisch motivierter Straftaten entschlossener reagieren.

## 2.3. Trends bei antisemitischen Straftaten

Lediglich sechs Mitgliedstaaten erheben ausreichend belastbare Strafverfolgungsdaten, die einen Vergleich der Tendenzen bei antisemitischen Straftaten erlauben.<sup>51</sup>

Tabelle 2.2: Trends bei den erfassten antisemitischen Straftaten<sup>52</sup>

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung in % 2007–2008	Verände- rung in % 2001–2008
Österreich	3	20	9	17	8	8	15	23	+53,3 %	+98,3%
Frankreich	219	936	601	974	508	571	402	397	-1,2 %	+41,1 %
Deutschland	1629	1594	1226	1346	1682	1662	1561	1496	-4,2 %	-0,3 %
Niederlande*	41	60	50	58	65	108	50	49	-2,0 %	+9,7 %
Schweden	115	131	128	151	111	134	118	159	+34,7 %	+6,7 %
Vereinigtes Königreich	310	350	375	532	455	594	561	541	-3,6 %	+9,8 %

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> 2008: Wegen geänderter Erfassungsvorschriften nicht mit den Ergebnissen der Vorjahre vergleichbar.

Hinweis: Die Daten für das Vereinigte Königreich stammen von der unabhängigen jüdischen Organisation "Community Security Trust", werden aber von der Regierung des Vereinigten Königreichs als amtliche Quelle herangezogen.

Neben den hier genannten Mitgliedstaaten veröffentlicht auch das Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (CEOOR) in Belgien amtliche statistische Daten zu Beschwerden über Antisemitismus. Diese beschränken sich jedoch nicht auf rassistisch motivierte Straftaten. Weitere Einzelheiten sind der folgenden Veröffentlichung zu entnehmen: 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.

Anmerkungen: \* Daten der niederländischen Staatsanwaltschaft: Zahl diskriminierender Vorfälle, bei denen Antisemitismus als Grund ermittelt wurde.

Tabelle 2.2 lässt folgende Schlussfolgerungen über antisemitische Straftaten zu: Zwischen 2001 und 2008 war in fünf Mitgliedstaaten eine insgesamt steigende Tendenz zu beobachten. In den Jahren 2007 und 2008 war das Bild jedoch gemischt, da in zwei Ländern der Trend nach oben und in vier Ländern nach unten ging. In **Österreich** sind die erfassten Werte über den gesamten Zeitraum durchweg niedrig, so dass der auffällige Anstieg von 53,3 % zwischen 2007 und 2008 angesichts des Unterschieds von nur acht Straftaten relativiert werden muss, zumal sich dieser jüngste Anstieg erheblich auf den Gesamttrend bei den erfassten Straftaten für Österreich zwischen 2001 und 2008 auswirkt.

### 2.4. Trends bei rechtsextremistischen Straftaten

Lediglich vier Mitgliedstaaten erheben ausreichend belastbare Strafverfolgungsdaten, die einen Vergleich der Tendenzen bei rechtsextremistischen Straftaten erlauben.

Verän-Verän-2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 derung in % derung in % 2007-2008 2000-2008 Öster-291 301 261 264 189 188 204 280 333 +18,9 % +3,4 % reich +10,6 % Deutsch-15 361 10 054 10 902 10 792 12 051 17 597 17 176 19 894 +15.8 % (2001-2008)land -17,9 % +17,9 % Frank-53 207 198 148 461 301 179 419 247 reich (2006-2007)(2000-2007)Schwe-566 392 324 448 306 292 272 387 667 +72,4 % +7,7 % den

Tabelle 2.3: Trends bei den erfassten rechtsextremistischen Straftaten

Tabelle 2.3 zeigt, dass in allen Ländern außer Frankreich sowohl kurz- als auch langfristig ein allgemeiner Anstieg bei den erfassten rechtsextremistischen Straftaten zu verzeichnen ist. Dieser Anstieg kann auf einer echten Zunahme der Aktivitäten von Rechtsextremisten beruhen, aber auch auf Verbesserungen

Diese Zahl wurde in der jüngsten Veröffentlichung (La lutte contre le racisme et la xénophobie – 2008) der nationalen Beratungskommission für Menschenrechte in Frankreich nicht veröffentlicht. Zudem wurde das französische System zur Erfassung dieser Straftaten überarbeitet. Der Bericht gibt jedoch Hinweise darauf, dass es zu 37 Gewalttaten und 111 Bedrohungen mit rechtsextremistischem Inhalt gekommen ist, und stellt fest, dass die rechtsextremistisch motivierten Straftaten in den Jahren 2007 und 2008 um 16 % zugenommen haben.

bei der Aufdeckung und Verfolgung entsprechender Aktivitäten durch die Strafverfolgungsbehörden in diesen vier Mitgliedstaaten, insbesondere bei der Internetkriminalität.

# 2.5. EU-MIDIS: Aktuelle Kenntnislücken schließen

Wie in Kapitel 1 bereits erwähnt, wurde der Bericht mit den vollständigen Ergebnissen der Erhebung EU-MIDIS der FRA im Dezember 2009 veröffentlicht. <sup>54</sup> Er enthält Einzelheiten zu den 23 500 Interviews, die mit ausgewählten ethnischen Minderheiten und Zuwanderergruppen geführt wurden, und geht auch auf ihre Erfahrungen mit rassistisch motivierten Straftaten und jüngsten Erlebnisse im Zusammenhang mit Angriffen, Bedrohungen und schwerer Belästigung ein.

Die Ergebnisse des Berichts sprechen eine andere Sprache als die Nichterfassung oder "Unterschätzung" rassistisch motivierter Straftaten durch die Mechanismen zur Erhebung einschlägiger Strafverfolgungsdaten in den meisten EU-Mitgliedstaaten. Dazu einige Beispiele:

- 18 % aller befragten Roma und 18 % aller befragten Afrikaner aus Ländern südlich der Sahara gaben an, in den letzten 12 Monaten mindestens einen rassistisch motivierten Vorfall (Angriff, Bedrohung oder schwere Belästigung) erlebt zu haben. Weitere befragte Gruppen, die angaben, in den letzten 12 Monaten Opfer von rassistisch motivierten Angriffen, Bedrohungen oder schweren Belästigungen gewesen zu sein, waren Nordafrikaner, Türken, Mittel- und Osteuropäer, Russen und Personen aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien, auch wenn in diesen Gruppen der Anteil der Befragten, die sich rassistisch motivierter Viktimisierung ausgesetzt sahen, bei unter 10 % lag.
- Die Ergebnisse für bestimmte Gruppen in den Mitgliedstaaten deuten darauf hin, dass mehr als jeder vierte Befragte aus den folgenden Gruppen der Meinung war, in den vergangenen 12 Monaten Opfer eines rassistisch motivierten Angriffs, einer Bedrohung oder einer schweren Belästigung gewesen zu sein: Roma in der Tschechischen Republik (32 %), Somalier in Finnland (32 %), Somalier in Dänemark (31 %), Afrikaner in Malta (29 %) und (in jeweils gleichem Umfang) 26 % der Roma in Griechenland, der Roma in Polen und der Afrikaner aus Ländern südlich der Sahara in Irland.
- Betrachtet man nur die Ergebnisse der Befragten, die angaben, in den letzten 12 Monaten Opfer eines Angriffs oder einer Bedrohung gewesen zu sein (also ohne schwere Belästigung) – waren 73 % der betroffenen Roma und 70 % der betroffenen Afrikaner aus Ländern südlich der Sahara der Auffassung, dass die Täter des jüngsten Vorfalls sie wegen ihres Migrationshintergrunds oder ihrer Zugehörigkeit zu

FRA (2009), EU-MIDIS Main Results Report (Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/pub\_eu-midis\_en.htm.

einer ethnischen Minderheit gezielt angegriffen hatten. In der Gesamtschau der Ergebnisse für Angriffe, Bedrohungen **und** schwere Belästigung steigt dieser Prozentsatz auf 81 % bei den Roma und 81 % bei Afrikanern aus Ländern südlich der Sahara (bei den türkischen Befragten beläuft sich der Prozentsatz auf 67 % und bei Nordafrikanern auf 61 %).

In Teil 4.3 des *EU-MIDIS Main Results Report*<sup>55</sup> (Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS) werden die Ergebnisse von EU-MIDIS den Ergebnissen der europäischen Erhebung über Straftaten und Sicherheit (*European Crime and Safety Survey*) in der Mehrheitsbevölkerung in ausgewählten EU-Ländern bei einer Reihe vergleichbarer Straftaten gegenübergestellt. Diese Gegenüberstellung zeigt, dass Minderheiten im Durchschnitt häufiger als die Mehrheitsbevölkerung Opfer eines Angriffs oder einer Bedrohung werden.

Tabelle 2.4: Angriff oder Bedrohung, Angaben zu den Vorfällen (EU-MIDIS) (%)

(EO-WIIDIS) (78)	Afrikaner südl. der Sahara	MOE	Ehem. Jugos- lawien	Nord- afrika- ner	Roma	Russen	Türken
	%	%	%	%	%	%	%
Viktimisierungsrate (DD1, DD2)							
Nicht viktimisiert (vikt.)	83	92	93	84	82	92	91
In den letzten 12 Monaten vikt.	9	4	3	9	10	4	3
In den letzten 2-5 Jahren vikt.	8	4	4	7	8	4	5
Rassistisch/ethnisch motiviert (DD4)							
Ja, auch beim jüngsten Vorfall	70	46	32	46	73	42	60
Ja, aber nicht beim jüngsten Vorfall	2	5	4	10	5	1	5
Nein	21	39	55	39	18	42	30
Weiß nicht/keine Meinung	6	9	9	5	4	14	6
Rassistische/die Religion beleidigende Sprache (DD9)							
Ja	60	23	36	43	54	27	52
Täter (DD8)							
Aus derselben ethnischen Gruppe	12	12	22	22	33	18	17
Aus einer anderen ethnischen Gruppe	19	27	32	31	12	16	31
Aus Mehrheitsbevölkerung	71	57	32	56	60	59	52
Zu denTätern gehören (DD7)							

<sup>55</sup> Siehe

http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/eumidis\_mainreport\_conference-edition\_en\_.pdf

Mitglieder (inkl. früherer) der Hausgemeinschaft	5	2	5	5	6	16	6
Personen aus der Nachbarschaft	17	12	23	15	27	11	17
Arbeitskollegen	4	4	7	6	3	7	6
Kunden, Klienten oder Patienten	5	4	7	4	2	10	10
Bekannte Personen	10	7	12	10	19	15	14
Angehörige rechtsextr. /rassistischer Gruppen	8	6	5	6	12	1	13
Polizeibeamte	3	1	4	4	4	7	7
Andere öffentliche Amtsträger	2	2	2	2	2	1	2
Fremde (unbekannte Personen)	58	66	44	52	52	59	43

Quelle: EU-MIDIS, 2009

Tabelle 2.4 zeigt Auszüge aus dem EU-MIDIS Main Results Report (Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS); sie schlüsselt die Ergebnisse der befragten Erhebungsteilnehmer nach "aggregierten Gruppen" (z. B. alle Roma oder alle Afrikaner aus Ländern südlich der Sahara) auf, die in den letzten 12 Monaten bzw. 5 Jahren Opfer eines Angriffs oder einer Bedrohung (ohne schwere Belästigung) geworden sind – das Spektrum reichte von 3 % (Türken und Personen aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien) bis 10 % (Roma) bei den verschiedenen aggregierten Gruppen in den letzten 12 Monaten. Die Opfer wurden anschließend gefragt, ob sie den jüngsten Vorfall oder irgendeinen anderen Vorfall der letzten 12 Monate als rassistisch motiviert ansahen – hier reichte das Spektrum von 32 % bei den Personen aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien bis 73 % bei den Roma (bezogen auf den jüngsten Vorfall). Diese Angaben wurden durch eine Frage erhärtet, ob im Zusammenhang mit dem jüngsten Vorfall rassistische oder die Religion beleidigende Worte gefallen waren - dies war bei 23 % der Befragten aus Mittel- und Osteuropa und 60 % der befragten Afrikaner aus Ländern südlich der Sahara der Fall.

Außerdem wurden nähere Einzelheiten zu den Tätern im Zusammenhang mit dem jüngsten Vorfall in den vergangenen 12 Monaten erfasst. So gingen viele Angriffe oder Bedrohungen von Fremden und Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung aus. Die Gesamtschau der Ergebnisse für verschiedene Tätergruppen zeigt, dass die Viktimisierung durch Menschen, die dem Opfer entweder vom Sehen oder auf andere Weise bekannt sind – z. B. Nachbarn, Kunden oder Arbeitskollegen – keine Seltenheit ist. Im Vergleich dazu wurden Angehörige rechtsextremistischer oder rassistischer Gruppierungen nur in einzelnen Fällen als Täter identifiziert. Folgende drei Gruppen waren besonders häufig Opfer von Angriffen oder Bedrohungen rechtsextremistischer oder rassistischer Gruppierungen: 13 % Türken, 12 % Roma und 8 % Afrikaner aus Ländern südlich der Sahara. Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass rassistisch motivierte Straftaten nicht nur unter dem Deckmantel einer "Bedrohung durch Fremde" oder aus rechtsextremistischen Motiven verübt werden und somit

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte Jahresbericht 2010

Anstrengungen zur Bekämpfung der verschiedenen Erscheinungsformen des Rassismus im Alltagsleben notwendig sind.

Im Jahr 2009 lebten im **Vereinigten Königreich** zwei aus Südasien stammende Reporter der BBC acht Wochen lang in einer Wohnsiedlung im britischen Bristol und gaben vor, ein muslimisches Ehepaar zu sein. Ihren Angaben zufolge hatten sie mehr als 50 Mal unter rassistischen Vorfällen zu leiden. Diese reichten von gemurmelten Beleidigungen, Beschimpfungen, dem Bewerfen mit Steinen und Flaschen bis hin zu einem tätlichen Angriff auf den Mann. Die meisten Schmähungen gingen von Kindern und Jugendlichen aus. Während die Reaktion der ortsansässigen Bevölkerung auf den "Ehemann" unvorhersehbar war, berichtete die "Ehefrau", die ein Kopftuch trug, dass sie praktisch jedes Mal, wenn sie vor die Tür trat, drangsaliert und beschimpft wurde. <sup>56</sup>

Besonders besorgniserregend in der Erhebung EU-MIDIS ist der Befund, dass nach Angaben der Opfer (9 % der Türken, 8 % der Russen und jeweils 6 % der Roma, Nordafrikaner und Personen aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien) auch Polizeibeamte und andere Amtsträger bei Angriffen oder Bedrohungen zu den Tätern gehörten. Diese Ergebnisse zeigen, dass die Anstrengungen zur Bekämpfung der Quellen von Rassismus auch auf die potenzielle Rolle der öffentlichen Bediensteten eingehen müssen, beispielsweise auf die Rolle der Polizei, von der erwartet wird, dass sie für Recht und Ordnung sorgt und öffentliche Dienstleistungen für eine immer vielfältiger werdende europäische Gesellschaft erbringt.

Vor diesem Hintergrund zeigten die Ergebnisse der Erhebung EU-MIDIS, dass in den befragten aggregierten Gruppen zwischen 57 % und 74 % der Vorfälle (Angriffe oder Bedrohungen) nicht der Polizei gemeldet wurden. Gleichwohl wurden zwischen 60 % und 75 % dieser Vorfälle von den verschiedenen aggregierten Gruppen als "ernst" empfunden. Aus Tabelle 2.5 geht hervor, dass die Opfer als Hauptgrund für die unterbliebene Meldung ihrer jüngsten Erfahrung mit Angriffen oder Bedrohungen angaben, kein Vertrauen in die Polizei zu haben. Als zweithäufigster Grund wurde angegeben, dass der Vorfall als zu geringfügig/nicht wert, gemeldet zu werden, angesehen wurde, was aber in Anbetracht dessen, dass die meisten Opfer die Angriffe oder Bedrohungen auch als ernst empfanden, darauf hindeutet, wie sehr die für Opfer ernsten Vorfälle als "alltäglich" akzeptiert werden.

http://www.guardian.co.uk/uk/2009/oct/19/bbc-panorama-racism-bristol-report.

Tabelle 2.5: Gründe für die unterbliebene Meldung (EU-MIDIS) (%)

	Afrikaner südl. der Sahara	MOE	Ehem. Jugo- slawien	Nord- afrika- ner	Roma	Russen	Türken
	%	%	%	%	%	%	%
Gründe für die unterbliebene Meldung (DD13)							
Kein Vertrauen in die Polizei	47	33	55	34	75	41	52
Zu geringfügig/nicht wert, es zu melden	24	25	41	22	27	24	44
Habe mich selbst um das Problem gekümmert	17	15	32	18	40	37	30
Befürchtet negative Folgen	12	11	22	7	38	12	31
Unbequem/zuviel Ärger/keine Zeit	13	16	16	10	11	18	31
Angst vor Einschüchterung durch Täter	9	6	12	8	35	10	19
Negative Haltung zur Polizei	7	5	4	9	33	18	24
Sprachprobleme/ Unsicherheit	6	4	2	3	1	9	5
Woanders gemeldet	4	2	0	2	1	0	0
Probleme mit Aufenthaltserlaubnis	0	4	2	5	0	0	0
Andere Gründe	15	13	4	12	16	12	10

Neben den Daten über Angriffe und Bedrohungen wurden im Rahmen von EU-MIDIS detaillierte Informationen über die Erfahrungen mit schwerer Belästigung erfasst. Der Prozentsatz aller Erhebungsteilnehmer, die über schwere Belästigungen berichteten, war höher als der Prozentsatz der Befragten, die Angriffen oder Bedrohungen ausgesetzt waren: Zwischen 53 % und 79 % der Opfer gaben rassistisch motivierte Gründe für ihre jüngste Erfahrung in den letzten 12 Monaten an (nähere Einzelheiten hierzu siehe EU-MIDIS Main Results Report (Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS)).

### 2.6. Ermutigende Entwicklungen?

Der Stichtag für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit war der 28. November 2010, und am 28. November 2013 soll die erste Bewertung seiner Umsetzung vorliegen. Bei den Vorbereitungen für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses gibt es in einigen Mitgliedstaaten, die auf nationaler Ebene entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung eingeleitet haben, ermutigende Entwicklungen, so z. B. in der Tschechischen Republik,<sup>57</sup> in Dänemark,<sup>58</sup> auf Malta<sup>59</sup> und in der Slowakei<sup>60</sup>.

Tschechische Republik/Zákon è. 40/2009 Sb., o trestní zákon (Gesetz Nr. 40/2009 Slg., Strafgesetzbuch), verfügbar unter: <a href="http://www.lexdata.cz/lexdata/sb">http://www.lexdata.cz/lexdata/sb</a> free.nsf/c12571cc00341df100000000000000000000000012571cc00341df1c1257556003df675?Open Document (nur in tschechischer Sprache, zuletzt aufgerufen am 12.10.2009). Das neue

Angesichts dieser Entwicklungen wären gewisse Verbesserungen bei der Erhebung von Daten zu rassistisch motivierten Straftaten zu erwarten, um die praktische Anwendung der gesetzlichen Regelungen zu überwachen. Entgegen dieser Erwartung wurde Ende Dezember 2008 in Irland der NCCRI (National Consultative Committee on Racism and Interculturalism, Nationaler Beratungsausschuss für Rassismus und interkulturelle Angelegenheiten), der als wichtigste freiwillig eingerichtete Stelle rassistisch motivierte Straftaten überwachte und halbjährliche Berichte zu rassistisch motivierten Vorfällen erstellte, wegen Budgetkürzungen geschlossen. Damit verlor Irland eine seiner wichtigsten Datenerhebungseinrichtungen für die Erfassung rassistisch motivierter Straftaten. Demgegenüber geänderten trugen die Erfassungsmethoden für rassistisch motivierte Straftaten und Hassdelikte in Finnland und Schweden dazu bei, die bewährten Verfahren dieser Länder weiter zu optimieren.

Da zahlreiche Mitgliedstaaten immer noch keine oder nur wenige Strafverfolgungsdaten über rassistisch motivierte Straftaten erfassen, sind noch einige Anstrengungen zu leisten, um die Lücke zwischen den Rechtsvorschriften, Strafverfolgungsdaten und den Erfahrungen mit rassistisch motivierten Straftaten im Alltag zu schließen. Im Jahr 2010 hat die Agentur mit Blick auf die bevorstehende Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI eine umfassende Übersicht über bestehende Datenerhebungen der Strafverfolgungsbehörden und der Zivilgesellschaft zu rassistisch motivierten Straftaten und sonstigen Hassdelikten in der EU erstellt, deren Ergebnisse zu gegebener Zeit veröffentlicht werden.

Strafgesetzbuch ist seit dem 1.1.2010 in Kraft.

Dänemark/konsolidiertes Gesetz Nr. 1068 vom 6.11.2008 om Straffeloven.

<sup>59</sup> Malta/

HYPERLINK"http://www.doi.gov.mt/EN/parliamentacts/2009/Act%20XI%20Criminal%20 Code.pdf"Dhttp://www.doi.gov.mt/EN/parliamentacts/2009/Act%20XI%20Criminal%20Co de.pdfD (12.1.2010).

<sup>60</sup> Slowakei/zákon 257/2009 (16.6.2009); Slowakei/zákon 300/2005 (20.5.2005).

# 3. Spezifische Bereiche des sozialen Lebens

In diesem Kapitel werden Informationen und Entwicklungen erläutert, die Rassismus und Diskriminierung in vier Bereichen des sozialen Lebens – im Beschäftigungsbereich, im Wohnungswesen, im Bildungsbereich und im Gesundheitswesen – betreffen, und im Anschluss daran werden verschiedene andere Aspekte behandelt, auf die unter diesen vier Bereichen noch nicht eingegangen wurde. Alle Angaben in diesem Kapitel beziehen sich auf Migranten und Minderheiten in der EU, das heißt, Drittstaatsangehörige, Migranten der zweiten oder dritten Generation – die in einigen Ländern als ethnische Minderheiten bezeichnet werden – und Angehörige traditioneller nationaler Minderheiten.

Wie in der Einleitung bereits erwähnt, wird seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im EU-Recht erstmals auf "Personen, die Minderheiten angehören" und die "Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit" Bezug genommen. Was die nationalen Minderheiten angeht, ist hervorzuheben, dass die Entscheidung darüber, ob eine bestimmte Minderheit als "nationale Minderheit" anerkannt wird oder nicht, in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt, da die EU hierzu nicht befugt ist. 61 Zwischen den Mitgliedstaaten und selbst innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Unterschiede, was die jeweilige Situation und den zuerkannten Status betrifft. Dies kann auch innerhalb einer Gruppe von Personen, die zu den nationalen Minderheiten gehörten, der Fall sein. Roma zum Beispiel können in den verschiedenen EU-Ländern, aber auch innerhalb eines Landes, eine sehr unterschiedliche Behandlung erfahren. Alle Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Frankreich, haben jedoch das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM) unterzeichnet. Mit der Ratifizierung des FCNM haben sich fast 90 % der EU-Mitgliedstaaten - Belgien, Frankreich, Griechenland und Luxemburg ausgenommen - zur Einhaltung eines

\_

Dies bedeutet jedoch nicht, dass bestimmte restriktive Praktiken in internationalen Gremien nicht kritisiert werden können. Im Februar 2009 wurde vom Kommissar für Menschenrechte des Europarates ein Bericht über Griechenland zur Lage der Menschenrechte von Minderheiten veröffentlicht, in dem unter anderem kritisiert wurde, dass die Behörden neben der muslimischen Minderheit keine anderen Minderheiten anerkennen. Siehe CommDH(2009)9, Human rights of minorities (Menschenrechte von Minderheiten), Straßburg, 19. Februar 2009, verfügbar unter: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1409353. Siehe auch den jüngsten Bericht der ECRI über Griechenland, Vierte Prüfungsrunde, 15.9.2009, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Greece/GRC-CbC-IV-2009-0 31-ENG.pdf (21.1.2010). Siehe außerdem das bereits vorliegende Urteil des EGMR vom Juli 2008 in der Rechtssache Sidiropolous und andere/Griechenland (Beschwerde Nr. 57/1997/841/1047).

gemeinsamen europäischen Standards verpflichtet und gewähren somit Anerkennung und Schutz im Einklang mit diesem wichtigen Dokument. Das FCNM ist folglich flexibel genug, um den verschiedenen historischen und politischen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

2008 wurde die FRA vom Europäischen Parlament aufgefordert, einen Bericht über Minderheiten, einschließlich nationaler Minderheiten, zu erstellen, die von ethnischer und rassischer Diskriminierung betroffen sind. Die FRA erklärte sich bereit, ihren 2007 veröffentlichten Bericht über Rassismus zu aktualisieren und dem Parlament auf der Grundlage dieses Ersuchens einen Bericht über Angehörige von Minderheiten vorzulegen, der sich auf die 2008 und 2009 zusammengetragenen Daten und Informationen stützt. Der Bericht wurde im Mai 2010 fertiggestellt und im Juni 2010 dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments vorgelegt.<sup>62</sup>

Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Menschenrechte zu wahren und die Vereinigungsfreiheit sowie andere wichtige Grundrechte zu gewährleisten, die für Angehörige von Minderheiten von besonderer Bedeutung sind. <sup>63</sup> Dazu gehören beispielsweise die Beendigung der Ausbeutung auf dem Arbeitsmarkt, die Bekämpfung struktureller Benachteiligungen im Wohnungssektor (ein Thema, das vor allem für die Roma von Bedeutung ist), der Zugang zur Bildung, die Bereitstellung nicht diskriminierender Bildungsangebote (einschließlich einer angemessenen Darstellung von Minderheiten in Schulbüchern) und der Zugang zur Gesundheitsversorgung. Weitere relevante Themen, auf die in diesem Kapitel eingegangen wird, sind unter anderem die Teilhabe am öffentlichen Leben, das Recht auf Ausübung der eigenen Religion und die Benutzung von Minderheitensprachen in der Öffentlichkeit sowie die Gefahr, dass Wahlen dazu missbraucht werden, um gegen Minderheiten Stimmung zu machen.

2009 veröffentlichte die FRA die Ergebnisse ihrer Untersuchung *Die Situation* von Roma-EU-Bürgern, die sich in anderen EU-Mitgliedstaaten niederlassen<sup>64</sup>, in der Roma und Beamte gefragt wurden, wie das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt von Roma in der EU in mehreren EU-Mitgliedstaaten

FRA (2010), Respect for and Protection of Persons Belonging to Minorities, (Respekt vor und Schutz von Menschen, die Minderheiten angehören), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) äußerte sich 2009 besorgt darüber, dass in Griechenland für Angehörige bestimmter ethnischer Gruppen Hindernisse bestehen, die die Vereinigungsfreiheit einschränken. Der CERD empfiehlt, dass von Seiten des Staates "Maßnahmen getroffen werden, die sicherstellen, dass alle Angehörigen von Gemeinschaften oder Gruppen von ihrem Recht auf Freiheit zur Vereinigung und von ihren kulturellen Rechten, einschließlich der Verwendung ihrer Muttersprache, wirksam Gebrauch machen können". UN CERD/C/GRC/CO/19, Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung zu Griechenland (28.8.2009), S. 5, siehe

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.GRC.19EN.doc

FRA (2009), *Die Situation von Roma-EU-Bürgern, die sich in anderen EU-Mitgliedstaaten niederlassen*; Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

wahrgenommen wird. Der Untersuchung zufolge sind Armut und Rassismus – ebenso wie Arbeitslosigkeit, Segregation und ein Gefühl der Nichtzugehörigkeit – die wichtigsten Faktoren für die Abwanderung von Roma aus ihren Herkunftsländern, während die Hoffnung, Arbeit zu finden und ihren Lebensstandard zu verbessern, ausschlaggebend für ihre Zuwanderung in die Zielländer ist. Die Erfahrungen der Roma können von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ausfallen – einige lokale Behörden bieten Hilfestellung, indem sie Roma beim Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützen, während andere die Roma möglichst zu einer Ausreise aus ihrem Land bewegen und weitere von einer Einreise abhalten wollen. Insgesamt gibt es in den Aufnahmeländern kaum Strategien der Behörden, die die Integration von Roma-EU-Bürgern unterstützen, und in manchen Fällen werden Roma noch stärker ausgegrenzt als in ihren Herkunftsländern.

6

Das Projekt war Teil einer 2008 eingeführten gemeinsamen Maßnahme des Kommissars für Menschenrechte des Europarates (CommHR), des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDMIR) und des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HCNM).

# 3.1. Rassismus und Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung

Auch 2009 war die Beschäftigung derjenige Bereich des sozialen Lebens, in dem die Diskriminierung am weitesten verbreitet war: beispielsweise in **Frankreich**<sup>66</sup>, **Deutschland**<sup>67</sup> und **Spanien**<sup>68</sup>. Wie in den Vorjahren stammten die Indikatoren für das Problem der Rassendiskriminierung im Beschäftigungssektor aus mehreren sich ergänzenden Quellen.

### 3.1.1. Indirekte statistische Nachweise für Diskriminierung

Nach einem im **Vereinigten Königreich** veröffentlichten Bericht ist die Arbeitslosenquote unter den Angehörigen ethnischer Minderheiten doppelt so hoch wie unter den Weißen; der Bericht belegt aber auch, dass im Laufe der Zeit Fortschritte erreicht wurden und die Beschäftigungsquote ethnischer Minderheiten sich weiter an die der Mehrheitsbevölkerung annähert. <sup>69</sup> Ein erster Indikator für mögliche Diskriminierungsprobleme sind statistische Muster, die erkennen lassen, dass trotz gleicher Qualifikationen und sonstiger relevanter Kriterien eine Ungleichbehandlung von Migranten/Minderheiten und Mehrheitsbevölkerung besteht. Nach den 2009 durchgeführten Erhebungen war dies bei ausländischen Arbeitskräften in **Italien** <sup>70</sup> und bei Angehörigen der russischen Minderheit in **Estland** <sup>71</sup> der Fall.

Quelle: HALDE (Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung), Jahresbericht 2008, verfügbar unter:

http://www.halde.fr/IMG/pdf/RA\_UK\_version\_integrale.pdf (21.1.2010).

M. Sauer (2009), Türkischstämmige Migranten in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland:
Lebenssituation und Integrationsstand. Ergebnisse der neunten Mehrthemenbefragung,
Essen: ZfT, S. 166.

Universidad Pública de Navarra, Gabinete de Estudios de CCOO (2008), Encuesta a la población inmigrante en Navarra 2008, Pamplona: Gobierno de Navarra, verfügbar unter: http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/6C9D5AD1-D29A-4D14-85C8-DACD502AE56A/124 841/Encuesta2008InformeFinal.pdf (20.8.2009).

Department for Communities and Local Government (DCLG) (Ministerium für kommunale Angelegenheiten und örtliche Selbstverwaltung) (2009), *Improving Opportunity, Strengthening Society: A third progress report on the Government's strategy for race equality and community cohesion* (Chancen verbessern, die Gesellschaft stärken: Dritter Fortschrittsbericht zur Strategie der Regierung über die Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und den gemeinschaftlichen Zusammenhalt). London: DCLG, verfügbar unter: http://www.communities.gov.uk/publications/communities/raceequalitythirdreport, insbesondere Band 1 des Berichts, verfügbar unter http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/11529661.pdf und Band 2,

http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/11529661.pdf und Band 2, Race Equality in Public Services – Statistical Report (Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse im öffentlichen Dienst – Statistischer Bericht), verfügbar unter: http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/11529061.pdf.

Befragung von 200 Angestellten und Arbeitern in Mailand: Z. Dazzi (2009) "I lavoratori immigrati pagati il 20 % in meno", in *La Repubblica* (17.6.2009). Verfügbar unter: http://espresso.repubblica.it/dettaglio-local/i-lavoratori-immigrati-pagati-il-20-in-meno/210 2058 (21.1.2010).

T. Vihalemm (Hrsg.) (2009), "Quality of Life and Integration" (Lebensqualität und

### 3.1.2. Vorfälle und Fälle von Diskriminierung

In Österreich wurden von den NRO diverse Fälle von Diskriminierung im Beschäftigungsbereich erfasst: wie etwa Belästigung durch Arbeitskollegen, die von Vorgesetzten nicht unterbunden wurde; Angestellte in einem Friseursalon, die gezwungen wurden, österreichisch klingende Namen anzunehmen<sup>72</sup>; ein Mann, der nicht als Küchenhilfe eingestellt wurde, weil er kein akzentfreies Deutsch sprach; ein fachlich qualifizierter Nigerianer, der eine Stelle mit der Begründung nicht erhielt, dass "die Kunden seine Hautfarbe nicht akzeptieren würden" <sup>73</sup>. In **Polen** gab es mehrere Beschwerden über Diskriminierungen in der Arbeitswelt, die unter anderem Roma-Hilfskräfte betrafen, die schlechtere Arbeitsverträge erhielten <sup>74</sup>, sowie einen nigerianischen Fußballer <sup>75</sup>, dem die vertraglich vereinbarte Bezahlung verweigert wurde. In **Irland** entschied das *Equality Tribunal* (Gleichstellungsgericht), dass einer Frau, die bei ihrer Entlassung aus Gründen der Rasse diskriminiert worden war, eine Entschädigung in Höhe von 20 000 EUR gezahlt werden musste. <sup>76</sup>

Nachfolgend einige Beispiele für diskriminierende Vorfälle, die 2009 gemeldet wurden:

**Ungarn**: Eine Frau aus der Bevölkerungsgruppe der Roma (Sinti) bewarb sich auf die Stellenanzeige einer Bäckerei. Der Vertreter des Arbeitgebers lehnte ihre Bewerbung mit der Begründung ab, dass die Mitarbeiter keine Zigeunerin als Kollegin akzeptieren würden. Nachdem der Fall von einer NRO der Gleichbehandlungsstelle vorgelegt worden war, erklärte sich die Bäckerei bereit, der Frau eine finanzielle Entschädigung zu zahlen.<sup>77</sup>

**Niederlande**: Eine Supermarktkette wies ihre Filialen in einem Rundschreiben an, keine marokkanischstämmigen Bewerber zu akzeptieren. <sup>78</sup> Nach Bekanntwerden der Anweisung wurde dieser Fall

Integration), in: Estonian Human Development Report 2008 (Estnischer Humanentwicklungsbericht 2008), Tallinn, S. 101. Die soziologische Analyse basierte auf den offiziellen statistischen Daten der Vorjahre. Verfügbar unter: http://www.kogu.ee/public/EIA2008 eng.pdf (1.9.2009).

ZARA, Rassismus Report 2008, verfügbar unter:

http://www.zara.or.at/\_doc/2009/ZARA\_RassismusReport2008.pdf (11.9.2009).

Helping Hands Graz, *Jahresbericht 2008*, verfügbar unter: http://helpinghands.htu.tugraz.at/2008.pdf (15.7.2009).

Die Angaben über die Situation von Roma-Hilfskräften stammen aus dem Schreiben des Bevollmächtigten für nationale und ethnische Minderheiten der Woiwodschaft Warmiñsko-Mazurski an die Helsinki-Stiftung für Menschenrechte vom 9.9.2009, Referenz-Nr. BW.I.0714/33/09.

Übermittelte Informationen des Halina- Niec-Rechtshilfezentrums; E-Mail an die Helsinki-Stiftung für Menschenrechte vom 11.9.2009.

Equality Tribunal (Gleichstellungsgericht); Urteil DEC-E2009-011; Oksana/Goode Concrete Ltd; verfügbar unter:

http://www.equalitytribunal.ie/index.asp?locID=164&docID=1989 (25.11.2009).

Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), siehe z. B. http://www.eumap.org/journal/features/2002/may02/echrandhunroma (29.9.2009).

http://www.ad.nl/ad/nl/1004/Economie/article/detail/411482/2009/07/15/Geen-Marokkanen-in-AH-to-go-winkels.dhtml (17.9.2009).

von einer lokalen Antidiskriminierungsstelle <sup>79</sup> der Gleichbehandlungskommission vorgelegt und bei der Polizei gemeldet. Das Unternehmen zog die Anweisung zurück und sicherte zu, bei seinen Einstellungsverfahren künftig Diskriminierungen zu vermeiden. <sup>80</sup>

**Frankreich**: Ein Bewerber wurde von einem Bäcker wegen seiner Hautfarbe abgelehnt. Nachdem sich der Bäckereinhaber weigerte, einer von der HALDE vorgeschlagenen Einigung zuzustimmen, wurde beim Bezirksgericht Klage eingereicht, das den Bäcker zu einer Geldstrafe von 5 000 EUR verurteilte. <sup>81</sup>

Deutschland: Ein Küchenhelfer südostasiatischer Herkunft, der in einem Berliner Restaurant beschäftigt war, beschwerte sich über anhaltende rassistische Beleidigungen und Drohungen seiner Kollegen, die in den meisten Fällen vom Küchenchef ausgingen. Das Opfer informierte seinen Arbeitgeber, doch nach internen Gesprächen setzte der Haupttäter sein diskriminierendes Verhalten fort, um, wie berichtet wird, die Entlassung des Opfers zu bewirken. Eine NRO übermittelte dem Arbeitgeber eine schriftliche Beschwerde und machte diesen auf weitere Vorfälle aufmerksam, bei denen der Täter gegen andere Mitarbeiter rassistische und homophobe Drohungen ausgesprochen hatte, was schließlich zur Entlassung des Küchenchefs führte. 82

Die nationalen Gerichte befassen sich weiterhin mit rassischer und/oder ethnischer Diskriminierung, manchmal auch mit Fällen, die "Anweisungen zur Diskriminierung" betreffen. In **Frankreich** zum Beispiel stellte das Kassationsgericht in einem Urteil vom 23. Juni 2009 <sup>83</sup> fest, dass mehrere Unternehmen sowie eine Einzelperson bei der Einstellung von Arbeitnehmern über Vermittlungsagenturen gegen das Verbot der ethnischen Diskriminierung verstoßen hatten.

Im **Vereinigten Königreich** wollte eine Londoner Lokalzeitung die Reaktion auf diskriminierende Anweisungen testen. Sie gab sich bei örtlichen Arbeitsvermittlungsagenturen als Fensterputzfirma aus, die Zeitarbeitskräfte suchte, jedoch keine Angehörigen ethnischer Minderheiten einstellen wollte. Nach Angaben der Zeitung waren 54 % der Arbeitsvermittler bereit, nur Arbeitnehmer aus der Mehrheitsbevölkerung anzubieten.<sup>84</sup>

<sup>79</sup> Bureau Discriminatiezaken Den Haag.

http://www.discriminatiezaken.nl/doc/AH%20to%20Go2.pdf (15.9.2009).

Quelle: HALDE, *Jahresbericht 2008*, verfügbar unter:

http://www.halde.fr/IMG/pdf/RA UK version integrale.pdf (22.1.2010).

Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin (ADNB), Antidiskriminierungsbericht 2006-2008, S. 12; verfügbar unter:

http://tbb-berlin.de/downloads\_adnb/ADNB-Antidiskriminierungsreport\_2006-2008.pdf (30.7.2009).

Frankreich/Kassationsgericht/Strafkammer/Nr. 07-8509/ (23.6.2009), http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITE X T000020875114&fastReqId=703220577&fastPos=4 (14.10.2009).

http://www.rec.uk.com/press/news/730

#### Diskriminierende Stellenanzeigen

Dem letzten Jahresbericht zufolge besteht das Problem der diskriminierenden Stellenanzeigen nach wie vor und ist in mehreren Ländern unverändert aktuell. In diesem Jahr wurden von NRO in **Österreich**<sup>85</sup> und **Spanien** (Katalonien<sup>86</sup> und Navarra<sup>87</sup>) entsprechende Fälle gemeldet. Aus **Deutschland** wurde über Stellenanzeigen berichtet, in denen "Bewerber mit Deutsch als Muttersprache" gesucht wurden<sup>88</sup>, und in **Slowenien** wurde eine Anzeige veröffentlicht, in der Drittstaatsangehörigen eine Bezahlung unterhalb des Mindestlohns angeboten wurde.89

ZARA, Rassismus Report 2008, verfügbar unter: http://www.zara.or.at/ doc/2009/ZARA RassismusReport2008.pdf (11.9.2009) und Helping Hands Graz, *Jahresbericht 2008*, verfügbar unter: http://helpinghands.htu.tugraz.at/2008.pdf (15.7.2009).

SOS Racisme, Oficina d'Informació i Denúncies, *Memòria 2008*, verfügbar unter: http://www.sosracisme.org/denuncia/oid.php#part7 (26.6.2009).

SOS Racismo Navarra, Informe anual año 2009 sobre el racismo en Navarra.

ECRI (2009), Vierter Bericht über Deutschland, Straßburg: ECRI, S. 23.

Die Daten wurden auf Ersuchen des Anwalts für den Gleichstellungsgrundsatz übermittelt.

### 3.1.3. Umfragen unter Minderheiten und unter der Mehrheitsbevölkerung

Eine weitere Quelle für den Nachweis von Diskriminierungen sind Umfragen unter Minderheiten und unter der Mehrheitsbevölkerung. In der 2009 veröffentlichten Erhebung EU-MIDIS der FRA gab ein wesentlicher Teil der befragten Personen mit Migrationshintergrund bzw. der Angehörigen von Minderheiten an, sowohl bei der Stellensuche als auch am Arbeitsplatz, subjektive Diskriminierungserfahrungen gemacht zu haben. 90 Neben dieser EU-weiten Studie wurden 2009 auch mehrere Studien auf nationaler Ebene durchgeführt. Bei einer Erhebung in **Deutschland**, für die fast 1 600 Migranten befragt wurden 91, gaben 23 % an, diskriminiert worden zu sein. Bei einer Befragung türkischstämmiger Migranten war die Hälfte der Befragten der Meinung, Diskriminierung am Arbeitsplatz erfahren zu haben und 43 % sagten, dass sie bei der Stellensuche diskriminiert wurden. 92 Eine spanische Erhebung<sup>93</sup> unter Migranten in Navarra ergab, dass sich 42 % der Befragten mindestens einmal diskriminiert fühlten und in einer Umfrage in Italien ausländischen Arbeitskräfte über rassistische berichteten 50 % der Beleidigungen<sup>94</sup>.

In der 2009 von der FRA durchgeführten Erhebung EU-MIDIS waren 38 % der Roma, die einen Arbeitsplatz suchten, der Meinung, in den letzten zwölf Monaten vor der Erhebung mindestens einmal bei der Bewerbung um eine Stelle diskriminiert worden zu sein. 22 % der subsaharischen Afrikaner und 20 % der Nordafrikaner, die eine Stelle suchten, hatten diese Erfahrung ebenfalls gemacht. In der Gruppe der Beschäftigten waren 19 % der Roma der Meinung, in den letzten zwölf Monaten vor der Umfrage am Arbeitsplatz diskriminiert worden zu sein. 95

Auch unter der Mehrheitsbevölkerung wurden Erhebungen durchgeführt: Bei

FRA (2009), EU Midis Main Results Report (Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS), S. 42-43.

Bertelsmann Stiftung (2009), Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund, S. 67 - 71; verfügbar unter: <a href="http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\_bst\_dms\_29096\_29097\_2.pdf">http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\_bst\_dms\_29096\_29097\_2.pdf</a> (31.7.2009)

M. Sauer (2009), Türkischstämmige Migranten in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland: Lebenssituation und Integrationsstand. Ergebnisse der neunten Mehrthemenbefragung, Essen: Zentrum für Türkeistudien (ZfT), S. 166.

Universidad Pública de Navarra, Gabinete de Estudios de CCOO (2008) Encuesta a la población inmigrante en Navarra 2008, Pamplona: Gobierno de Navarra, verfügbar unter: http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/6C9D5AD1-D29A-4D14-85C8-DACD502AE56A/124 841/Encuesta2008InformeFinal.pdf (20.8.2009).

Befragung von 200 Angestellten und Arbeitern in Mailand: Z. Dazzi (2009) "I lavoratori immigrati pagati il 20 % in meno", in La Repubblica (17.6.2009). Verfügbar unter: <a href="http://espresso.repubblica.it/dettaglio-local/i-lavoratori-immigrati-pagati-il-20-in-meno/210">http://espresso.repubblica.it/dettaglio-local/i-lavoratori-immigrati-pagati-il-20-in-meno/210</a> 2058

FRA (2009), EU Midis Main Results Report (Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, S. 42.

einer Umfrage unter jungen Menschen im Nordosten **Polens** gaben über die Hälfte der Befragten an, Roma als Kollegen oder Vorgesetzte abzulehnen<sup>96</sup>; in einer Telefonumfrage in **Litauen** sagten fast 60 % der befragten Arbeitgeber, sie würden lieber Einheimische als Flüchtlinge einstellen<sup>97</sup>, und in **Rumänien** lehnten es 44 % der Befragten ab, Roma einzustellen, da diese als "faul und nicht vertrauenswürdig" gelten würden<sup>98</sup>. In **Deutschland** zeigte eine Studie, dass irrationale Ängste und negative Einstellungen gegenüber Migranten und Muslimen in der Bevölkerung weit verbreitet sind.<sup>99</sup> In **Schweden** ist zwar die Zahl derjenigen gestiegen, die über positive Erfahrungen mit Migranten berichten, doch hat die Ablehnung gegenüber Muslimen zugenommen und die schwedischen Bürger sind zunehmend der Meinung, dass das Tragen eines Kopftuchs am Arbeitsplatz verboten werden sollte. <sup>100</sup>

### 3.1.4. Diskriminierungstests

In **Irland** wurde ein Experiment durchgeführt, bei dem die Reaktionen von Arbeitgebern auf Bewerbungen von Kandidaten verglichen wurden, die bis auf ihre ethnische Herkunft oder Nationalität in allen relevanten Punkten identisch waren. Die Bewerber mit irischen Namen wurden mehr als doppelt so häufig zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen wie Bewerber mit erkennbar nicht irischen Namen, obwohl von beiden nahezu identische Lebensläufe vorgelegt wurden. <sup>101</sup>

Vom Ministerium für Arbeit und Renten des Vereinigten Königreichs beauftragte Wissenschaftler sandten auf 987 Stellenangebote in englischen und schottischen Städten jeweils drei Bewerbungen ein, eine unter einem britischen, eine unter einem afrikanischen und eine unter einem asiatischen Namen. Sie stellten fest, dass "weiße" Bewerber im Durchschnitt auf jede neunte Bewerbung eine positive Antwort erhielten, während dies bei Bewerbern von "Minderheiten" erst nach 16 Bewerbungen der Fall war. Der im Oktober 2009 veröffentlichte Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass es keine andere plausible

T. Kasprzak, B. Walczak (2009), "Diagnoza postaw młodzieży województwa podlaskiego wobec odmienności kulturowej: raport z badania", in: A. Jasińska-Kania, K. Staszyńska (Hrsg.), Diagnoza postaw młodzieży województwa podlaskiego wobec odmienności kulturowej, Białystok: Urzad Marszałkowski Województwa Podlaskiego, S. 51 - 133.

Lietuvos suaugusiøjø švietimo ir informavimo centras (Litauisches Erwachsenenbildungsund Informationszentrum) auf Ersuchen des Ruklos pabëgëliø priëmimo centras (Flüchtlingsaufnahmezentrums Rukla), Februar 2009, bei einer Stichprobe von 404 litauischen Unternehmen.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2009), Diskriminierung im Alltag. Wahrnehmung von Diskriminierung und Antidiskriminierungspolitik in unserer Gesellschaft, Berlin: ADS, S. 239, 241.

Jährliches Mångfaldsbarometern (Barometer für Vielfalt) über die Haltung von Schweden gegenüber Migranten: http://www.soc.uu.se/dok.php (29.10.2009). http://hd.se/inrikes/2009/10/29/fler-positiva-till-invandrare/ (29.10.2009).

The Equality Authority (Gleichstellungsbehörde); Frances McGinnity, Jacqueline Nelson, Pete Lunn, Emma Quinn; 2009; *Discrimination in Recruitment: evidence from a field experiment* (Diskriminierung bei Einstellungsverfahren: Ergebnisse eines Praxistests); verfügbar unter: <a href="http://www.equality.ie/index.asp?docID=794">http://www.equality.ie/index.asp?docID=794</a> (23.10.2009).

Barometrul interetnic 2009 – Romii şi majoritarii (Interethnisches Barometer 2009: Roma und die Mehrheit, Untersuchung durchgeführt von IMAS. Pressemitteilung zur Information darüber, dass alle im Rahmen der Erhebung erstellten Dokumente unter folgender Adresse verfügbar sind: http://www.sgg.ro/index.php?implementare\_program (17.9.2009).

Erklärung für die unterschiedliche Behandlung von weißen britischen und einer ethnischen Minderheit angehörenden Bewerbern gab als eine rassisch motivierte Diskriminierung. Außerdem ist die Diskriminierung von Bewerbern bei Arbeitgebern des öffentlichen Sektors weniger verbreitet als bei Arbeitgebern des privaten Sektors. <sup>102</sup>

### 3.1.5. Informelle Einstellungsverfahren

In einer 2009 in **Dänemark** durchgeführten Erhebung gaben 13 % der Beschäftigten im öffentlichen Sektor und 36 % der Beschäftigten des privaten Sektors an, dass ihre Vorgesetzten Bekannte oder Familienangehörige einstellten. Diese Praxis hat eine Benachteiligung ethnischer Minderheiten zur Folge, die meist nicht auf tragfähige Netzwerke unter Führungskräften zurückgreifen können. <sup>103</sup> Informelle Einstellungsverfahren können sich aber auch positiv auswirken. Nach einer Umfrage in **Österreich** haben Migranten, insbesondere in niedrig qualifizierten Beschäftigungsverhältnissen, diese Stellen häufiger als Österreicher mit Hilfe von Verwandten oder Freunden gefunden. Auf diese Weise tragen informelle Netzwerke zur Konzentration von Migranten in bestimmten Wirtschaftszweigen und Berufen bei. <sup>104</sup>

### 3.1.6. Religiöse und kulturelle Symbole am Arbeitsplatz

In einigen Mitgliedstaaten hat die Debatte über religiöse und kulturelle Symbole am Arbeitsplatz eine anhaltende Diskussion über die Ausgewogenheit zwischen den Rechten religiöser und kultureller Gruppen auf der einen Seite und der Trennung von Kirche und Staat, dem Interesse der öffentlichen Sicherheit und den Rechten von Kindern und anderen Personen auf der anderen Seite ausgelöst. In den Mitgliedstaaten werden unterschiedliche Lösungen praktiziert, die häufig durch die besonderen nationalen Gegebenheiten bestimmt werden.

In **Dänemark** hält die "Kopftuch-Debatte" weiter an, in der es darum geht, dass bei der Polizei das Tragen einer religiösen Kopfbedeckung verboten ist<sup>105</sup> und bei der dänischen Heimwehr einer Muslimin das Tragen eines Kopftuchs untersagt wurde<sup>106</sup>. In einer Meinungsumfrage in Dänemark sprachen sich zwar

http://www.guardian.co.uk/money/2009/oct/18/racism-discrimination-employment-undercover

K Birkedal Kristensen (2009), "Danske Chefer ansætter Venner og familie" in *LO-Ugebrev A4*, (17.8.2009)

http://ugebreveta4.dk/2009/200926/baggrundoganalyse/danske\_chefer\_ansaetter\_venner\_og \_ familie.aspx (19.8.2009)

Statistik Austria (2009), Arbeits- und Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich: Modul der Arbeitskräfteerhebung 2008, verfügbar unter: http://www.statistik.at/dynamic/wcmsprod/idcplg?IdcService=GET\_NATIVE\_FILE&dID= 55 196&dDocName=041111 (30.10.2009).

Keine Autorenangabe, (2009), "Dansk politi alene om tørklædeforbud", Ritzaus Bureau, 5 2 2009.

Hjemmeværnskomandoen, (2009), "Uniformsbestemmelser skal overholdes", Website der Dänischen Heimwehr, 19.7.2009, http://www.hjv.dk/Nyheder/Sider/Uniformsbestemmelserskaloverholdes.aspx (1.10.2009).

die meisten Befragten gegen das Recht von Muslimen aus, während der Arbeitszeit ein Kopftuch zu tragen und zu beten<sup>107</sup>, doch eine andere Umfrage hat ergeben, dass neun von zehn dänischen Unternehmen darin kein Problem sehen. Außerdem teilte eine der großen Supermarktketten des Landes mit, dass sie ganz bewusst Frauen, die ein Kopftuch tragen, einstellt, um die Integration zu fördern und der Vielfalt in der Gesellschaft Rechnung zu tragen.<sup>108</sup>

In **Deutschland**, so ein Bericht der Organisation *Human Rights Watch*, verstößt das in acht Bundesländern verhängte Verbot religiöser Symbole für Lehrkräfte (und andere Beamte) gegen Deutschlands internationale Verpflichtungen und stellt eine Diskriminierung muslimischer Frauen dar, die sich in einigen Fällen gezwungen sahen, sich entweder für ihren Beruf oder den Ausdruck ihres religiösen Glaubens zu entscheiden.<sup>109</sup>

In einem Fall in den **Niederlanden** bestätigte die *Commissie Gelijke Behandeling* (Gleichbehandlungskommission, GBK) den Vorwurf der Diskriminierung gegen die Amsterdamer Polizei nicht, die einer Bediensteten das Tragen eines Kopftuchs während der Zeit untersagte, in der sie in Uniform an einem Arbeitsplatz mit Publikumsverkehr tätig ist. 110

### 3.1.7. Statistiken und die Erhebung ethnischer Daten

Im **Vereinigten Königreich** ist vorgesehen, dass bei der Volkszählung 2011 neben Fragen zur ethnischen Herkunft der Bevölkerung auch eine Frage in Bezug auf Zigeuner/irische Traveller und Menschen aus dem arabischen Raum sowie mehrere Fragen zur nationalen Identität gestellt werden. <sup>111</sup> In **Deutschland** sollen bei der Volkszählung 2011 erstmals Daten über Migrationshintergrund und nationale Herkunft erhoben werden. <sup>112</sup> In **Belgien** hat die flämische Regionalregierung gemeinsam mit den Arbeitgebern ein

M. Bræmer (2009), "Lønmodtagerne ramt af muslimforskrækkelse" in *Ugebrevet A4*, 6.4 2009:

 $http://www.dua.dk/2009/200913/Baggrundoganalyse/Loenmodtagerne\_er\_ramt\_af\_muslim-forskraekkelse.aspx~(15.8.2009).$ 

Supermarktkette COOP. Eine andere Supermarktkette, FØTEX, untersagte das Tragen religiöser Kleidung am Arbeitsplatz und in einem Rechtsstreit bestätigte das Oberste Gericht 2005 die Rechtmäßigkeit dieses Verbots.

Human Rights Watch (2009), Diskriminierung im Namen der Neutralität. Kopftuchverbote für Lehrkräfte und Beamte in Deutschland, S. 2; verfügbar unter: <a href="http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/germany0209deweb\_1.pdf">http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/germany0209deweb\_1.pdf</a> (31.7.2009) Muslimischen Referendarinnen wurde nach Abschluss ihrer Ausbildung eine Anstellung als Lehrerin verweigert, sofern sie nicht bereit waren, auf das Tragen eines Kopftuchs zu verzichten. Nach den Ergebnissen der qualitativen Befragungen fühlten sich viele der befragten Frauen "entfremdet und ausgeschlossen" (S. 8), obwohl einige von ihnen schon seit Jahrzehnten in Deutschland lebten.

<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> Niederlande/GBK/2008-123 (23.10.2008).

Informationen zum Inhalt der Fragen sind verfügbar unter:

http://www.ons.gov.uk/census/2011-census/2011-census-questionnaire-content/index.html
Gemäß Abschnitt 3 und Abschnitt 7 des kürzlich angenommenen Zensusgesetzes 2011
(ZensG2011).

Im Rahmen der EAD, der "Impulspolitik Gleichberechtigte Teilhabe an der Arbeit und Diversität", eines Instruments zur Förderung der Vielfalt und der Beteiligung von Minderheiten am Arbeitsmarkt. Siehe Website EAD: <a href="http://www.werk.be/beleid/div/?SMSESSION=NO">http://www.werk.be/beleid/div/?SMSESSION=NO</a>, (26.8.2009)

Instrument eingeführt, mit dem sie anhand der Herkunft der Beschäftigten die Wirksamkeit ihrer Politik zur Förderung der Vielfalt überwachen will.<sup>114</sup>

In **Frankreich** dauert die Debatte über die statistische Erhebung ethnischer Daten in den Medien an, in der bestimmte wissenschaftliche Kreise (z. B. das Nationale Institut für demografische Studien, INED) die statistische Erfassung ethnischer Daten befürworten, während die HALDE ebenso wie einige NRO, z. B. *SOS Racisme* and LICRA, Statistiken zur ethnischen Herkunft ablehnen. Aus **Bulgarien**, wo gesetzlich geregelt ist, dass nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselte Arbeitsmarktstatistiken nur dann zulässig sind, wenn die entsprechenden Daten von den Betroffenen selbst angegeben werden, wird berichtet, dass Roma ihre Herkunft aus Angst vor Stigmatisierung oder weil sie Vorurteile erfahren haben, verschweigen, selbst wenn sie wegen ihrer Herkunft von speziellen Programmen oder neuen Chancen profitieren könnten. Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, statistische Indikatoren für Diskriminierung zu ermitteln.

In der Erhebung EU-MIDIS der FRA sollten die 23 500 Befragten mit Migrationshintergrund und Angehörigen von Minderheiten mitteilen, ob sie im Rahmen eines Zensus anonym Angaben über ihre ethnische Herkunft machen würden, wenn dies zur Diskriminierungsbekämpfung beitragen könnte. 65 % der Befragten bejahten dies. 117

#### 3.1.8. Diskriminierende Rechtsvorschriften

Die Bezeichnung "diskriminierende Rechtsvorschriften" bezieht sich auf die "gesetzliche Diskriminierung" von Drittstaatsangehörigen. Im Bereich der Beschäftigung geht es in diesem Zusammenhang vor allem um Rechtsvorschriften, die den Zugang solcher Drittstaatsangehörigen zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor einschränken. Das unterschiedliche Ausmaß, in dem solche Einschränkungen in den EU-Mitgliedstaaten angewandt werden, wird in dem 2009 von der FRA veröffentlichten Bericht über die Problematik der beschäftigungsbezogenen Diskriminierung in der EU näher beschrieben. Der Bericht kommt unter anderem zu folgendem Ergebnis: "Die Ausgrenzung im öffentlichen Sektor ist […] einer der Faktoren, die die Benachteiligung ausländischer Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern verstärken und zu ihrer Marginalisierung auf den Arbeitsmärkten in Europa beitragen". 118

Angaben der Agentschap voor Binnenlands Bestuur (Flämische Agentur für Inlandsverwaltung), 19.8.2009

Siehe beispielsweise: http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2009-05-07/statistiques-ethnic

http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2009-05-07/statistiques-ethniques-yazid-sabeg-veut-montrer-le-vrai-visage-de-la-france/920/0/328176

Zentrum für Demokratiestudien (2009), Interview mit dem Leiter der Zweigstelle Timok der Abteilung Vermittlung bei der Arbeitsagentur in Serdika (21.07.2009). Nach dessen Angaben ist der Reinigungssektor (Straßenreinigung, Müllabfuhr usw.) der einzige Wirtschaftszweig, in dem keine Diskriminierung stattfindet und in dem selbst Ex-Häftlinge aus der Gruppe der Roma ohne Schwierigkeiten einen Arbeitsplatz finden.

FRA (2010), Daten kurz gefasst "Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen", Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, S. 12.

Migrants, Minorities and Employment: Exclusion and Discrimination in the 27 Member States of the European Union (Migranten, Minderheiten und Beschäftigung– Ausgrenzung

Beispiele aus dem Jahr 2009, die diesen Bereich betreffen, werden aus **Italien** gemeldet, wo fünf Krankenpflegekräfte, die nicht aus der EU stammten und bereits seit vielen Jahren rechtmäßig in Italien lebten, von einem Krankenhaus in Genua von einem Auswahlverfahren mit der Begründung ausgeschlossen wurden, dass sie nicht die italienische oder eine andere EU-Staatsangehörigkeit besitzen. Der Personalleiter des Krankenhauses vertrat die Ansicht, dass Krankenpflegekräfte öffentliche Bedienstete sind und entsprechende Stellen daher nur mit italienischen Staatsbürgern besetzt werden könnten. <sup>119</sup> Auch ein öffentliches Nahverkehrsunternehmen in Mailand wurde der Diskriminierung von rechtmäßig in Italien lebenden Drittstaatsangehörigen für schuldig befunden, weil es nur Mitarbeiter mit italienischer oder anderer EU-Staatsangehörigkeit einstellte. <sup>120</sup>

In ihrem 2009 angenommenen Bericht über Österreich kritisierte die ECRI des Europarates<sup>121</sup> eine österreichische Rechtsvorschrift, nach der Arbeitgeber im Falle eines Stellenabbaus ausländische Arbeitnehmer zuerst entlassen können. Im Vorgängerbericht hatte die ECRI bereits die Aufhebung von Paragraph 8 Absatz 2 des Ausländerbeschäftigungsgesetzes Nr. 218/1975 gefordert. Die Bestimmung wurde auch vom Europäischen Ausschuss für soziale Rechte als unvereinbar mit den Bestimmungen von Artikel 1 Absatz 2 der Europäischen Sozialcharta eingestuft, auch wenn der Anwendungsbereich der strittigen Bestimmung seit 2005 beschränkt wurde (sie gilt nun nur noch für ausländische Arbeitskräfte im Rahmen ihrer ersten Beschäftigungsbewilligung). Paragraph 8 Absatz 2, der besagt, dass bei Kurzarbeit im Unternehmen die Beschäftigungsverhältnisse ausländischer Arbeitskräfte gelöst werden können, wenn dadurch die Verkürzung der Arbeitszeit für alle Beschäftigten vermieden werden kann, stellt nach wie vor eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar und ist daher mit Artikel 1 Absatz 2 der Sozialcharta<sup>122</sup> nicht vereinbar.

#### 3.1.9. Extreme Ausbeutung

2009 gab es zahlreiche Berichte über Fälle von extremer Ausbeutung ausländischer Arbeitskräfte, die häufig erst durch deren unsicheren rechtlichen Status ermöglicht wurde. Arbeitskräfte in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen berichteten über zahlreiche Missstände, wie etwa Beleidigungen und Belästigungen, extrem lange Arbeitszeiten unter gesundheitswidrigen Arbeitsbedingungen, die gegen Arbeitsschutzbestimmungen verstoßen, untertarifliche Bezahlung und fehlende

und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union) FRA, Wien 2010, Kapitel 5.

Siehe M. Calandri (2009), "Concorso per infermieri, esclusi gli immigrati", in La Repubblica Genova.it (27.5.2009). Verfügbar unter:

http://genova.repubblica.it/dettaglio/concorso-per-infermieri-esclusi-gli-immigrati/1640650 Italien/Tribunale di Milano – Sezione Lavoro – Ordinance vom 20. Juli 2009. Verfügbar unter: http://www.asgi.it/public/parser\_download/save/tribunale\_milano\_lavoro\_200709.pdf

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz.

ECRI Report on Austria (fourth monitoring cycle) (Vierter ECRI-Bericht über Österreich), 2. März 2010, Ziffer 55, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/austria/AUT-CbC-IV-2010-0 02-DEU.pdf

Absicherung im Krankheitsfall. In mehreren Fällen erhielten bestimmte Gruppen von Arbeitskräften überhaupt keine Bezahlung für ihre Arbeit. Andere Arbeitsnehmer mussten ihre Ausweisdokumente abgeben und wurden in heruntergekommene Unterkünfte gesperrt, die sie nicht verlassen durften, oder mussten es hinnehmen, dass ihnen die Kosten für ihre völlig unzureichende Unterbringung und Verpflegung vom Lohn abgezogen wurden.

**Niederlande**: Die Staatsanwaltsanwaltschaft leitete ein Ermittlungsverfahren gegen eine Landwirtin ein, die ihre ausländischen, zumeist rumänischen Aushilfskräfte unter menschenunwürdigen Bedingungen unterbrachte und nicht angemessen bezahlte. Die Arbeitgeberin hatte den Betroffenen ihre Ausweispapiere abgenommen; sie durften das Gelände nicht verlassen und wurden wiederholt in ihren engen Mansardenzimmern eingeschlossen, von denen einige nicht einmal ein Fenster hatten. <sup>123</sup>

Fälle extremer Ausbeutung von Arbeitskräften wurden 2009 aus mehreren Ländern gemeldet. Betroffen waren zum Beispiel: ausländische Leiharbeitskräfte in der **Tschechischen Republik**, <sup>124</sup> Erntehelfer aus Südostasien und Osteuropa in **Finnland**, <sup>125</sup> ausländische Arbeitskräfte im Reinigungssektor in **Griechenland**, <sup>126</sup> moldauische und ukrainische Bürger in **Litauen**, <sup>127</sup> Afrikaner in **Malta**, <sup>128</sup> chinesische Bauarbeiter <sup>129</sup> und afrikanische Taxifahrer in **Rumänien**, <sup>130</sup> Arbeitskräfte aus Bosnien und Herzegowina in **Slowenien**, <sup>131</sup> weibliche Hausangestellte in **Zypern** <sup>132</sup> und marokkanische

http://www.nrc.nl/binnenland/article2244478.ece/Slavernij\_in\_aspergestekerij\_Someren (17.9.2009).

Èeský helsinský výbor (2009), Zpráva o stavu lidských práv v roce 2008. Verfügbar unter: http://www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2009042107 (14.9.2009).

Finnland/Vähemmistövaltuutettu, "Vähemmistövaltuutettu ehdottaa marjanpoimijoiden aseman tarkistusta" (14.4.2009); Helsingin Sanomat (2009), "Poliisi tutkii marjanpoimijoiden työkiistaa Lapissa" (23.8.2009).

<sup>126</sup> Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ, «Οι εργασιακές σχέσεις στον κλάδο του καθαρισμού – Αποτελέσματα εμπειρικής έρευνας», (1.2009), http://www.inegsee.gr/> (21.1.2010).

Alle Angaben wurden von der Botschaft der Republik Moldau in der Republik Litauen und dem Gewerkschaftsverband Solidarumas vorgelegt. Mitteilung der nationalen Anlaufstelle Litauen (Zentrum für ethnische Studien – Institut für Sozialforschung) in Zusammenarbeit mit dem Gewerkschaftsverband Solidarumas (7.8.2009).

Quelle: Interview mit einem Vertreter der Gewerkschaft General Workers Union; siehe GWU (2008), Policy paper on migrant workers (Strategiepapier über ausländische Arbeitskräfte).

The New York Times, Chinese workers stranded in Romania (Chinesische Arbeitskräfte in Rumänien gestrandet), vom 6.2.2009, verfügbar unter: http://www.nytimes.com/2009/02/16/world/europe/16iht-migrants.4.20224539.html (29.9.2009); Chinesische Botschaft in Bukarest, Pressemitteilung vom 17.4.2009, verfügbar unter: http://www.mfa.gov.cn/ce/cero/rom/xw/t557754.htm (29.9.2009). Siehe auch Realitatea, Muncitorii chinezi care au stat în corturi, în faþa ambasadei Chinei, au plecat acasã, vom 16.4.2009, verfügbar unter:

http://www.realitatea.net/muncitorii-chinezi-care-au-stat-in-corturi--in-fata-ambasadei-chinei --au-plecat-acasa 497542.html (29.9.2009).

Evenimentul Zilei, Andrei Craciun, Congolezi in sclavie pe taxiuri, 22.12.2008, verfügbar unter: http://www.evz.ro/articole/detalii-articol/833340/Congolezi-in-sclavie-pe-taxiuri/(20.9.2009).

G. Lukiè, K. Medica, J. Nemaniè (2008), National Report on the Situation of Migrant Workers in Slovenia (Nationaler Bericht über die Situation ausländischer Arbeitskräfte in Slowenien), verfügbar unter: http://www.emf-fem.org/content/download/28573/241447/file/Migrant%20workers%20Slo

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte Jahresbericht 2010

Textilarbeiter sowie chinesische Arbeiter in Niedriglohnbetrieben in **Spanien** (Andalusien<sup>133</sup> bzw. Katalonien).

venia.pdf (2.10.2009); Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (2008), Analiza položaja delavcev migrantov v perspektivi kršitve v zvezi z delom in zaposlovanjem tujcev ter njihovimi bivalnimi pogoji, verfügbar unter

njihovimi bivalnimi pogoji, verfügbar unter http://www.zsss.si/images/stories/PDF%20aktualno/ANALIZA\_POLOZAJA\_DELAVCEV M IGRANTOV\_ZSSS\_171208.pdf (2.10.2009).

<sup>&</sup>lt;sup>132</sup> Cyprus Review, Ausgabe 21, Nr. 1, Frühjahr 2009, S. 59 - 80.

Weitere Informationen unter

http://www.elmundo.es/papel/2009/01/16/espana/2578789.html (10.9.2009).

**Spanien**: Im Mai 2009 verlor ein bolivianischer Migrant ohne rechtmäßigen Aufenthalt, der in einer Bäckerei in Valencia arbeitete, bei einem Arbeitsunfall einen Arm. Wie berichtet wurde, setzten die Besitzer der Bäckerei den verletzten Mann in der Nähe eines Krankenhauses aus und warfen den abgetrennten Arm in die Mülltonne. Später stellte sich heraus, dass der Mann aus Bolivien bei einer täglichen Arbeitszeit von 12 Stunden ohne Urlaubsanspruch 700 EUR im Monat verdient hatte und der Unfall durch die Nichteinhaltung von Sicherheitsvorschriften verursacht worden war. Spanische Gewerkschaften unterstützten den geschädigten Arbeitnehmer und brachten den Fall vor Gericht. <sup>134</sup>

In Abschnitt 6.1.1 dieses Berichts werden Maßnahmen erörtert, die zur Bekämpfung der Ausbeutung von illegalen Arbeitskräften beitragen können.

Siehe unter anderem http://www.pv.ccoo.es (1.7.2009); http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/eur/119074.htm (29.9.2009).

# 3.2. Rassismus und Diskriminierung im Wohnungswesen

### 3.2.1. Forschungsergebnisse

Wie im Beschäftigungsbereich lässt sich anhand spezifischer Forschungsprojekte die Diskriminierung von Migranten, Roma und Travellern ebenso wie von Flüchtlingen und Asylbewerbern beim Zugang zum Wohnungsmarkt eindeutig belegen. Bestimmte statistische Muster können – wie dies auch im Beschäftigungsbereich der Fall ist – ein mittelbarer Beleg für das Problem der Diskriminierung sein, während der unmittelbare Nachweis über die durchgeführten Diskriminierungstests erbracht wurde.

In Frankreich führte ISM Corum in Zusammenarbeit mit der städtischen Wohnungsbaugesellschaft Lyon (SACVL) eine Erhebung über die Zuweisung von Sozialwohnungen durch. In der Studie wurde der Wohnungsbestand der SACVL mit 7 980 Wohneinheiten untersucht. Zunächst wurden die Haushalte in zwei Gruppen aufgeteilt: Die erste Gruppe umfasste Familien mit Nachnamen, die eine Diskriminierung wahrscheinlich erscheinen ließen; in der zweiten Gruppe waren Familien mit Nachnamen zusammengefasst, bei denen nicht von einer Diskriminierung auszugehen war. Der Studie zufolge lebten 69 % der Haushalte der ersten Gruppe in den unattraktivsten Wohngegenden, in der zweiten Gruppe waren es dagegen nur 46 % der Haushalte. 135 In Deutschland ergab eine Mehrthemenbefragung des Zentrums für Türkeistudien (ZfT), dass das Wohnungswesen zu den sozialen Bereichen gehört, in denen zahlreiche türkischstämmige Migranten diskriminiert werden: Vier von zehn Befragten berichteten über Diskriminierung bei der Wohnungssuche und etwa ein Viertel aller Befragten waren in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft von Diskriminierung betroffen. 136

In der 2009 von der FRA durchgeführten Erhebung EU-MIDIS gaben jeweils 11 % der befragten Roma und Nordafrikaner an, in den letzten zwölf Monaten von Wohnungsämtern, Immobilienmaklern oder Vermietern diskriminiert worden zu sein. Gegenüber dem Beschäftigungsbereich fallen die Diskriminierungsraten im Wohnungswesen deutlich niedriger aus und insbesondere von den befragten Türken, Russen und Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien wird nur sehr selten über Diskriminierungsraten bei allen Befragtengruppen in **Italien**, die auf ein länderspezifisches Problem im Bereich des Wohnungswesens hindeuten.<sup>137</sup>

HALDE (2008), *Rapport Annuel 2008* (Jahresbericht 2008), S.55, verfügbar unter: http://www.halde.fr/-Annual-Reports-.html?page=rubrique en (17.12.2009).

M. Sauer (2009), Türkischstämmige Migranten in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland: Lebenssituation und Integrationsstand. Ergebnisse der neunten Mehrthemenbefragung, Essen: ZfT, S. 166, (17.12.2009).

FRA (2010), *EU-MIDIS Main Results Report* (Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, S. 44.

In einigen Ländern wurde mit Hilfe von Diskriminierungstests die Diskriminierung von Migranten und Angehörigen ethnischer Minderheiten beim Zugang zum Wohnungsmarkt untersucht. 2009 führte in Belgien das Brüsseler Aktionskomitee der Initiative ALARM einen Test <sup>138</sup> 101 Wohnungsangeboten in Brüssel durch. Zunächst meldete sich ein "Interessent" telefonisch beim Vermieter, der nicht akzentfrei sprach und einen afrikanischen Namen angab. Zehn Minuten später rief ein anderer "Interessent" mit belgischem Namen und ohne ausländischen Akzent an. In 28 Fällen erhielt der zweite Wohnungsinteressent eine andere Antwort als der erste, was eindeutig auf eine Diskriminierung hinweist. Das Testverfahren wurde mit Unterstützung des Zentrums für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (CEOOR), der belgischen nationalen Gleichbehandlungsstelle, erarbeitet. In Frankreich führte die nationale Gleichbehandlungsstelle HALDE, nachdem sie mehrere Beschwerden erhalten hatte, eine Reihe von Diskriminierungstests bei Vermietern des privaten Sektors im Raum Paris sowie in anderen Regionen durch. Anfang 2009 wurde nach Diskriminierungstests der HALDE in sechs Fällen die Staatsanwaltschaft eingeschaltet. 139

In **Deutschland** veröffentlichte die NRO *Planerladen* 2009 die Ergebnisse eines zwischen Juli 2007 und Juni 2008 durchgeführten Projekts, in dem mit Hilfe von Diskriminierungstests die Diskriminierung im Wohnungsmarkt untersucht wurde. In sieben Städten Nordrhein-Westfalens wurden 482 Wohnungsangebote in Regionalzeitungen überprüft. Die beiden Testpersonen, ein "deutscher" und ein "türkischstämmiger" Mietinteressent, meldeten sich telefonisch beim Vermieter. Während beide Testpersonen in 79 Prozent der Fälle dieselbe Antwort erhielten, wurde die "türkischstämmige" Testperson in 19 Prozent der Fälle benachteiligt; sie bekam doppelt so oft Absagen wie die "deutsche" Testperson.

In **Schweden** wurde der Gleichstellungsbeauftragte vom Ministerium für Integration und Gleichstellung der Geschlechter beauftragt, das Ausmaß der Diskriminierung im Wohnungsmarkt zu ermitteln. Als Methode zur Aufdeckung von Diskriminierungsfällen will der Gleichstellungsbeauftragte Diskriminierungstests einsetzen. Im Rahmen der landesweiten Untersuchung sollen Vergleiche zwischen Regionen, Wohnungsarten, privatem und öffentlichem Sektor sowie zwischen Frauen und Männern durchgeführt werden. <sup>141</sup>

ALARM – Action pour le Logement Accessible aux Réfugiés à Molenbeek (Initiative für Wohnraum für Flüchtlinge in Molenbeek), gegründet 2001. Weitere Information über den Verein: Flämisches Minderheitenzentrum (VMC), Gekleurde Armoede (Die Armut ist farbig), Brüssel, 2008, S. 9-10, verfügbar unter:

http://www.vmc.be/uploadedFiles/VMC/Diverse/inspiratieboekje%20A4.pdf (30.09.2009).

HALDE, *Rapport Annuel 2008* (Jahresbericht 2008), S.54, verfügbar unter: http://www.halde.fr/-Annual-Reports-.html?page=rubrique en (17.12.2009).

Planerladen e.V. (2009), Ungleichbehandlung von Migranten auf dem Wohnungsmarkt.

Ergebnisse eines telefonischen "Paired Ethnic testings" bei regionalen

Immobilienanzeigen, verfügbar unter:

www.planerladen.de/50.html?&tx ttnews[tt news]=208&tx ttnews[backPid]=7&cHash=08

 <sup>0</sup> c4f6dd8 (22.8.2009)
 Weitere Informationen sind verfügbar unter: http://www.regeringen.se/sb/d/11290/a/133678 (22.1.2010).

### 3.2.2. Diskriminierung bei Wohnungsanzeigen

Wie im Beschäftigungsbereich stellen diskriminierende Anzeigen auch im Wohnungssektor ein Problem dar. In Deutschland berichtet die Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung mit Sitz in Berlin über eine relativ neue Entwicklung: "Mangelnde deutsche Sprachkenntnisse" werden als Ablehnungsgrund für Mietinteressenten mit Migrationshintergrund genannt. 142 Außerdem wurde im 2009 veröffentlichten Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) über Deutschland auf Folgendes hingewiesen: "Nichtregierungsorganisationen berichten, dass diskriminierendes Verhalten von Vermietern und Immobilienverwaltungen hierbei eine entscheidende Rolle spielt. Wer z.B. einen fremd klingenden Namen hat oder nicht gut Deutsch spricht, bekommt keine Wohnung. Es wurden auch Fälle gemeldet, in denen in den Anzeigen nur Mieter mit deutscher Muttersprache gesucht wurden". <sup>143</sup> In der **Tschechischen Republik** wurde über mehrere Fälle berichtet, in denen Immobilienmakler in Wohnungsanzeigen angaben, dass das Mietobiekt nicht an "andere Nationalitäten" und "Ausländer" oder "nur an tschechische Staatsbürger" vermietet wird. 2008 legte die Nichtregierungsorganisation IO Roma servis (IQ Roma Service) in einem solchen Fall Beschwerde bei der tschechischen Handelsinspektion CTI<sup>144</sup> in deren Regionalbüro in Brno ein. <sup>145</sup> In **Spanien** wies der *Ararteko* (baskischer Bürgerbeauftragter) in seinem Jahresbericht 2008 <sup>146</sup> auf diskriminierende Wohnungsanzeigen him und auch das Beschwerdebüro der Organisation SOS Racismo in Katalonien<sup>147</sup> berichtete über dieses Problem.

In **Schweden** wurde im Oktober 2009 die Wohnungsgenossenschaft HSB <sup>148</sup> wegen ethnischer Diskriminierung zu einer Geldstrafe von 60 000 SEK (ca. 6 000 EUR) verurteilt. Einem Paar mit ausländischem Hintergrund wurde von der HSB-Wohnungsgenossenschaft in Örebro der Erwerb einer Wohnung verweigert, obwohl es den höchsten Kaufpreis geboten hatte. Nachdem das Paar beim Gleichstellungsbeauftragten Beschwerde eingelegt hatte, wurde eine

 $http://tbb-berlin.de/downloads\_adnb/ADNB-Antidiskriminierungsreport\_2006-2008.pdf~(30.7.2009).$ 

Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin (ADNB), Antidiskriminierungsreport Berlin 2006-2008, Berlin, S. 13 - 14; verfügbar unter:

ECRI (2009), ECRI-Report on Germany (Vierter ECRI-Bericht über Deutschland), Straßburg: ECRI, Ziffer 62, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/Germany\_CBC\_en. asp (16.12.2009).

Tschechische Handelsinspektion (*Èeská obchodní inspekce*)

Verfügbar unter: http://www.iqrs.cz/view.php?nazevclanku=posun-v-pristupu-coi-k-diskriminacnimu-jednani-realit-kancelari&cisloclanku=2009030005 (14.9.2009).

Ararteko, Informe al Parlamento Vasco 2008, S. 577, verfügbar unter: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/9 1641 3.pdf (8.7.2009).

SOS Racisme, Oficina d'Informació i Denúncies, Memòria 2008, verfügbar unter: http://www.sosracisme.org/denuncia/oid.php#part7 (26.6.2009).

Hyresgästernas Sparkasse och Byggnadsförening (Sparkasse und Bauverein der Mieter)

Einigung erreicht und dem betroffenen Paar wegen der erlittenen Diskriminierung eine Entschädigung gezahlt.<sup>149</sup>

#### 3.2.3. Die Wohnungssituation der Roma und Traveller

Im Oktober 2009 gab die FRA ihren Vergleichenden Bericht über die Wohnverhältnisse von Roma und Travellern in der Europäischen Union 150 heraus. Der Bericht belegt eindeutig, dass Roma und Traveller im privaten wie im sozialen Wohnungssektor in der gesamten Europäischen Union stark benachteiligt sind. Dies zeigt sich unter anderem in der Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum, in schlechten Wohnverhältnissen, Segregation und Zwangsräumungen. Zuweilen leben Roma in armseligen Slums und provisorischen Lagern, häufig in segregierten Gebieten mit hoher Umweltbelastung. Die Wohngebiete der Roma bieten sehr oft einen schlechten Zugang zu öffentlichen Diensten, Arbeitsplätzen sowie Schulen und verfügen nicht über angemessene Anschlüsse an öffentliche Versorgungsleistungen, wie Wasser, Strom oder Gas. Der Bericht verweist auf die Zwangsräumungen kommunaler Unterkünfte, von denen auch Roma betroffen sind, die regelmäßig ihre Miete bezahlt haben. Bei diesen Zwangsräumungen, die nicht selten ohne Vorankündigung und unter Einsatz von Polizeigewalt stattfinden, wird mitunter auch persönliches Eigentum zerstört. Oftmals versäumen es die Behörden, Ersatzwohnraum und/oder eine angemessene Entschädigung für die Enteignung zu gewähren.

In ihrem 2009 veröffentlichten Bericht über die **Tschechische Republik** äußerte die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) "ihre große Besorgnis über die andauernde Ausgrenzung der Roma, die im Wohnungswesen in zahlreichen Formen in Erscheinung tritt: Aufrechterhaltung der vorhandenen segregierten Wohngegenden und Schaffung neuer Segregationsgebiete; Lebensbedingungen, die die üblichen Standards nicht erfüllen; oder stark überhöhte Mietpreise, die schnell zu einer Verschuldung der Betroffenen führen".<sup>151</sup> In ihrem Bericht über die **Slowakei** weist die ECRI besorgt darauf hin, dass "Sozialwohnungen teilweise in denselben segregierten Gebieten errichtet werden, in denen zuvor schon Roma lebten. Durch die neuen Sozialwohnungen werden zwar die Lebensbedingungen der Roma verbessert, aber de facto wird so die Segregation der Roma von der übrigen Bevölkerung fortgeführt".<sup>152</sup> Im ECRI-Bericht 2009 über **Griechenland** heißt es, dass "die

Verfügbar unter:

http://www.do.se/Om-DO/Stamningar-och-forlikningar/Forlikning-bostadsrattsforening/
FRA (2009), Vergleichender Bericht über die Wohnverhältnisse von Roma und Travellern in der Europäischen Union, verfügbar unter:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/pub-cr-roma-housing en.htm (22.1.2010).

ECRI (2009), Fourth Report on the Czech Republic (Vierter Bericht über die Tschechische Republik), Straßburg: ECRI, Ziffer 117, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Czech\_Republic/CZE-CbC-I V-2009-030-ENG.pdf (15.9.2009).

ECRI (2009), Fourth Report on Slovakia (Vierter Bericht über die Slowakei), Straßburg:

Lebensbedingungen der Roma weiterhin deutlich unter den internationalen Standards liegen" und "einige Roma-Wohngebiete völlig von der übrigen Bevölkerung isoliert sind und keine Wasser- und Stromversorgung, kein Abwassersystem und keine Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel haben". 153 Der griechische Bürgerbeauftragte, der sich jahrelang mit diesem Thema befasst hatte, gab im August 2009 einen Sonderbericht über die noch immer ausstehende Erfassung des Personenstands und des Wohnsitzes von Roma heraus, die in dem Bericht als einer der Gründe für die schlechten Wohnverhältnisse und die unzureichende Wirkung der Wohnungspolitik genannt wird. 154 Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass Personen, die nicht nachweisen können, dass sie in einer Gemeinde gemeldet sind und eine "unbefristete Aufenthaltsgenehmigung" besitzen, keinen Zugang zum staatlichen Wohnungsprogramm und den staatlich garantierten zinsgünstigen oder zinsfreien Darlehen haben. Im Zusammenhang mit der Kritik des griechischen Bürgerbeauftragten wurden die rechtlichen Grundlagen des Programms für Hypothekendarlehen in Griechenland geändert, um Roma, die besonders stark von sozialen Problemen betroffen sind, Vorrang einzuräumen.

In Polen wurde vom UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) auf die anhaltende soziale Ausgrenzung und Diskriminierung von Angehörigen der Roma-Minderheit im Wohnungswesen hingewiesen. 155 Auch in Bezug auf Bulgarien äußerte sich der CERD besorgt über die spezifischen Hindernisse, auf die Roma beim Zugang zu Wohnraum und in anderen Bereichen des sozialen Lebens stoßen. 156 In Slowenien wurde vom Bürgerbeauftragten über mehrere Fälle diskriminierender Praktiken von Immobilienmaklern und Privatpersonen berichtet, mit denen der Kauf oder Verkauf von Wohneigentum durch Roma-Familien verhindert wurde. 157 In erwähnt der baskische Bürgerbeauftragte Jahresbericht 2008 mehrere Beschwerden, die 2008 eingereicht wurden und die Schwierigkeiten verdeutlichen, mit denen viele Roma beim Zugang zu

ECRI, Ziffer 67, verfügbar unter:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Slovakia/Slovakia\_CBC\_en.a sp (21.12.2009).

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Greece/GRC-CbC-IV-2009-0

31-ENG.pdf (21.12.2009).

Siehe Sonderbericht über die Erfassung des Personenstands der Roma in Griechenland, vorgelegt vom Bürgerbeauftragten am 6. August 2009. Der griechische Bürgerbeauftragte, Δημοτολογική τακτοποίηση των Ελλήνων Τσιγγάνων, verfügbar unter: http://www.synigoros.gr/diakriseis/pdfs 01/8289 3 Dimotologisi Roma Eidiki Ekthesi.pd f (21.12.2009).

CERD (2009), Bewertung der von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 9 des Übereinkommens vorgelegten Berichte. Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung: Polen, 75. Sitzung, 3.-28. August 2009, S. 3, verfügbar unter: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds75.htm (31.10.2009).

CERD (2009), Bewertung der von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 9 des Übereinkommens vorgelegten Berichte. Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung: Bulgarien, 74. Sitzung, 16. Februar - 6. März 2009, S. 4, verfügbar unter: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds74.htm (29.9.2009).

ECRI (2009), Fourth Report on Greece (Vierter Bericht über Griechenland), Straßburg: ECRI, Ziffer 70, verfügbar unter:

Varuh èlovekovih pravic, Letno poroèilo Varuha èlovekovih pravic Republike Slovenije za leto 2008, S. 48, verfügbar unter:

http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\_upload/pdf/lp/Varuh\_LP-2008.pdf (2.10.2009).

Wohnraum nach wie vor konfrontiert sind. <sup>158</sup> Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung weist darauf hin, dass die Diskriminierung von Roma auch in **Finnland** weiterhin ein ernstes Problem darstellt, wo sowohl Roma als auch Zuwanderer im Wohnungswesen ganz konkret von Segregation betroffen sind. <sup>159</sup>

### 3.2.4. Beschränkungen beim Zugang zu Wohnraum

In ihrem Bericht 2009 über **Belgien** empfahl die ECRI, dass die flämischen Behörden die neuen Bestimmungen im flämischen Wohnungsgesetz über Sprachkenntnisse und Integration überprüfen, da sich diese Vorgaben negativ auf den Integrationsprozess von Personen auswirken könnten, deren Muttersprache nicht Niederländisch ist. <sup>160</sup> Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates äußerte ähnliche Bedenken. <sup>161</sup> Was **Deutschland** betrifft, zeigte sich der CERD besorgt über die "möglichen negativen Auswirkungen in Form einer indirekten Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft, die daraus resultieren könnten, dass nach Paragraph 19 Absatz 3 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes beim Zugang zu Mietwohnungen Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung zulässig sind." Nach dieser Bestimmung können Vermieter die Vermietung einer Wohnung an bestimmte Personen verweigern, wenn sie "sozial stabile Bewohnerstrukturen und ausgewogene Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse schaffen oder erhalten wollen." <sup>162</sup>

In Italien trat am 18. Februar 2009 die Verordnung über den zeitlich befristeten Aufenthalt in den genehmigten Siedlungen für die nomadisch lebenden Gemeinschaften in der Stadt Rom in Kraft. Die Verordnung schreibt vor, dass sich alle Personen – Bewohner wie Besucher gleichermaßen – beim Zugang zu einem Roma-Lager ausweisen müssen. Die Bewohner erhalten Ausweise mit ihrem Foto und ihren persönlichen Daten. Die Polizei vor Ort kann innerhalb und außerhalb der Lager Sicherheitsmaßnahmen durchführen, und die Bewohner sind nur zum Aufenthalt in den Lagern berechtigt, wenn sie an Aktivitäten zur Förderung ihrer Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt teilnehmen. Personen, die gegen die Bestimmungen der Verordnung verstoßen, können innerhalb von 48 Stunden, nachdem sie über die entsprechende Entscheidung informiert wurden, aus dem Lager ausgewiesen

Ararteko, Informe al Parlamento Vasco 2008, verfügbar unter:

http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/9 1641 3.pdf (8.7.2009).

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.FIN.CO.19.doc (2.10.2009).

ECRI (2009), Vierter Bericht über Belgien, Straßburg: ECRI, Ziffer 82, verfügbar unter:

http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle\_04/04\_CbC\_eng/BEL-CbC-IV-2009-0 18-ENG.pdf (9.9.2009).

Bericht von Thomas Hammarberg, Kommissar f
ür Menschenrechte des Europarates, nach seinem Besuch in Belgien vom 15. - 19. Dezember 2008. CommDH(2009)14. Verf
ügbar unter:

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1458603&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679

CERD (2008), Bewertung der von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 9 des Übereinkommens vorgelegten Berichte. Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung: Deutschland, 73. Sitzung, 28. Juli - 15. August 2008, verfügbar unter: <a href="http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds73.htm">http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds73.htm</a> (21.12.2009).

werden. 163 Die Verordnung über die für nomadisch lebende Gemeinschaften ausgewiesenen Gebiete in der Stadt Mailand trat im selben Zeitraum in Kraft und enthält weitgehend identische Bestimmungen. 164 In seinem Bericht von 2009, in dem Bedenken gegen diese Maßnahmen geäußert wurden, betonte der Kommissar für Menschenrechte des Europarates, dass Räumungen der Wohnungen von Roma "keinesfalls durchgeführt werden sollten, wenn die Behörden nicht in der Lage sind, angemessenen Ersatzwohnraum – nach Möglichkeit in Absprache mit den Betroffenen – zur Verfügung zu stellen. 165

-

<sup>163</sup> Commissario Delegato per l'Emergenza Nomadi nel territorio della regione Lazio, Regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella regione Lazio (18.2.2009), verfügbar unter

http://wwwl.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\_stampa/notizie/minoranz\_e/0670\_2009\_02\_19\_regolamento\_roma\_villaggi\_nomadi.html (25.9.2009).

Commissario per l'Emergenza Nomadi in Lombardia (2009), Regolamento per le aree destinate ai nomadi del comune di Milano (5.2.2009), verfügbar unter: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0845\_regolamento2009 0205.pdf (21.12.2009).

Bericht von Thomas Hammarberg, Kommissar für Menschenrechte des Europarates, nach seinem Besuch in Italien vom 13.-15. Januar 2009. CommDH(2009)16. Verfügbar unter: <a href="https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65">https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65</a>
<a href="B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679">B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679</a>

## 3.3. Rassismus und Diskriminierung im Bildungsbereich

In diesem Abschnitt werden die verfügbaren Indikatoren und Informationen im Zusammenhang mit Rassismus, Diskriminierung und Ungleichbehandlung im Bildungsbereich untersucht. Mehrere besonders wichtige Themen werden im Hinblick auf die politischen Maßnahmen und Diskussionen in den 27 EU-Mitgliedstaaten erörtert, darunter der Zugang zu Bildung, rassistisch motivierte Vorfälle, diskriminierende Praktiken sowie Ungleichbehandlung im Bildungswesen.

### 3.3.1. Zugang zu Bildung

Zwar ist in den EU-Mitgliedstaaten der freie Zugang zu Bildung gesetzlich garantiert, doch haben Flüchtlinge, Asylbewerber, Migranten und Angehörige von Minderheiten in der Praxis Schwierigkeiten, Zugang zu hochwertiger Bildung zu erhalten.

In **Griechenland** hat sich der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (*UN Committee for the Elimination of Racial Discrimination*, CERD) in seinem Bericht 2009 besorgt über die Probleme der türkischsprachigen Minderheiten in West-Thrakien beim Zugang zu hochwertigen Bildungsangeboten geäußert. <sup>166</sup>

Im Jahr 2009 veröffentlichte die Einrichtung des Bürgerbeauftragten zum Schutz der Kinderrechte (*Children's Rights Ombudsman Institution*) einen Bericht über die Integration von Kindern zugewanderter Ausländer an **litauischen S**chulen. <sup>167</sup> Im Bericht wurde auf die vielen praktischen Herausforderungen bei der Integration von Migrantenkindern an Schulen hingewiesen, z. B. auf (1) das Fehlen einer Methodik zur Beurteilung der Fähigkeiten eines Schülers, (2) die mangelhafte Vorbereitung der Lehrkräfte und (3) die in manchen Fällen unzureichenden Finanzmittel für den litauischen Sprach- und sonstigen Unterricht.

In **Irland** wurde festgestellt, dass neue Schüler durch bestimmte Aspekte der Schulaufnahmeverfahren indirekt benachteiligt werden. <sup>168</sup> So können neue

UN CERD/C/GRC/CO/19, "Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Greece" (Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung zu Griechenland) vom 28.8.2009, S. 5. http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.GRC.19EN.doc.

<sup>167</sup> Children's Rights Ombudsman Institution of the Republic of Lithuania (2009), Report on the Integration in Lithuanian Schools of Children of Lithuanian and Foreign Citizens, who (re)immigrated to Lithuania (Bericht über die Integration von Kindern litauischer und ausländischer Staatsbürger an litauischen Schulen bei (erneuter) Zuwanderung) vom 21.1.2009, Nr. 15-2008/KI-6.

ESRI; Smith, E.; Darmody, M.; McGinnity, F.; Byrne, D. (2009) Adapting to Diversity:

Schüler bestimmte Kriterien, die den Zugang zu Schulen erleichtern, in aller Regel nicht erfüllen, beispielsweise ein älteres Geschwisterkind an der Schule, die frühzeitige Bewerbung um einen Schulplatz<sup>169</sup> oder ein Elternteil, das früher dieselbe Schule besucht hat.

Im Vereinigten Königreich wies das Institute of Community Cohesion in einem Bericht über die Situation in 13 englischen Gemeinden darauf hin, dass die Aufnahmeverfahren zu einer unangemessenen Überweisung von Kindern Schwarzer und Angehöriger ethnischer Minderheiten an Schulen führen, die sich weit von ihrem Wohnort entfernt in Gegenden befinden, die an diese Minderheitengruppen und an einen von kultureller Vielfalt geprägten Unterricht nicht gewöhnt sind. Eine plausible Erklärung dafür wäre auch, dass weniger leistungsfähige Schulen mehr freie Plätze haben und somit neue Schüler zugewiesen bekommen, die von näher an ihrem Wohnort gelegenen Schulen abgewiesen wurden, deren Klassen bereits voll sind. Ein weiterer Grund ist, dass neue Schüler oftmals erst nach Ablauf der Anmeldefrist eintreffen oder das Aufnahmeverfahren nicht in allen Einzelheiten verstehen. 170

Im vergangenen Jahr wurden im **Vereinigten Königreich** über 25 % der 5 360 unbegleiteten Asylbewerber, die sich selbst als Kinder bzw. Jugendliche bezeichneten, als Erwachsene eingestuft – in manchen Fällen ausschließlich aufgrund des optischen Eindrucks. Nach Schätzungen des Flüchtlingsrats könnte jedoch gut die Hälfte dieser Einstufungen falsch sein. Wegen solcher Fehleinschätzungen werden 14-Jährige in Auffanglagern oder bei nicht mit ihnen verwandten Erwachsenen untergebracht, ohne dass sie Zugang zu den ihnen zustehenden Bildungs- und Betreuungsangeboten erhalten. <sup>171</sup> (Weitere Informationen im Zusammenhang mit unbegleiteten asylsuchenden Kindern siehe Abschnitt 6.1.)

Hindernisse für den gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Bildung wurden auch in Finnland, Lettland und Litauen festgestellt. In **Finnland** war die Gemeinde Enontekiö ihrer gesetzlichen Pflicht nicht nachgekommen, Unterricht in samischer Sprache für alle samischen Schüler zu organisieren.<sup>172</sup> In **Lettland** entschied sich der Stadtrat der Gemeinde Tukums gegen die Einrichtung einer ersten Klasse eines Minderheitenbildungsprogramms an einer Schule, obwohl ihm Anträge der Eltern von 15 Kindern vorlagen, die ihre Kinder für die erste Klasse anmelden wollten. <sup>173</sup> In **Litauen** erhielt der Bürgerbeauftragte für Chancengleichheit eine Beschwerde mit dem Vorwurf, dass die Aufnahmeanforderungen der Sekundarschule Vilnius Šolom Aleichemo Schüler jüdischer Herkunft bevorzugen. Die Schule schaffte

*Irish Schools and Newcomer Students*; (Anpassung an die Vielfalt: Irische Schulen und neue Schüler), S. 181, verfügbar unter:

http://www.esri.ie/UserFiles/publications/20090529124035/RS008.pdf (19.11.2009). Viele irische Eltern lassen ihre Kinder bereits kurz nach der Geburt an den Schulen

Institute of Community Cohesion, 2009. Building community cohesion in Britain. http://resources.cohesioninstitute.org.uk/Publications/Documents/Document/DownloadDocumentsFile.aspx?recordId=108&file=Wordversion (22.12.2009).

http://www.refugeecouncil.org.uk/news/reviews/newsreview/2009/20090605.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>172</sup> Finnland/Syrjintälautakunta/ 17/12/2008 (11.12.2008).

<sup>173</sup> Administratīvās rajona tiesas 2009. gada 27. maija Lēmums par atteikšanos pieņemt pieteikumu.

schließlich die diskriminierenden Aufnahmeanforderungen ab. 174

In der Tschechischen Republik kam Amnesty International zu dem Ergebnis, dass die Diskriminierung der Roma-Minderheit beim Zugang zum öffentlichen Schulwesen (ein Großteil der Roma-Kinder besucht sogenannte "praktische" Schulen) sowie zu Wohnraum, Gesundheitsdiensten oder Beschäftigung weit verbreitet ist. <sup>175</sup> Diese Ergebnisse wurden in einer Erhebung des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport und des Instituts für Bildungsinformationen bestätigt. Sie zeigt, dass sich trotz des Urteils des EGMR in der Rechtssache D.H. et al. gegen die Tschechische Republik vom 13. November 2007 an der Ausgrenzung von Roma-Kindern an Sonderschulen oder Schulen mit der Bildungsstufe ehemaliger Sonderschulen im Jahr 2009 nichts geändert hat. Dieser Befund veranlasste die tschechische Schulaufsichtsbehörde, sich mit Spoleènì školv einem gemeinsamen Projekt 13 Nichtregierungsorganisationen, für mehr Chancengleichheit beim Zugang zum Bildungswesen für Roma-Kinder und behinderte Kinder einzusetzen. 177

In der Erhebung EU-MIDIS der FRA hatten 10 % der befragten Roma den Eindruck, im Jahr vor der Erhebung als Schüler oder Eltern im Bildungssystem mindestens einmal diskriminiert worden zu sein. Bei den Roma lag dieser Anteil unter dem Niveau der anderen geprüften Bereiche wie Beschäftigung und Wohnraum. Noch höhere Diskriminierungsraten wurden in **Polen** verzeichnet, wo 20 % der Befragten, die mit dem Bildungssystem in Kontakt kamen, über Ungleichbehandlung berichteten, sowie in **Ungarn** mit 17 %. <sup>178</sup>

### Bemühungen um einen gerechteren Zugang zum Bildungswesen

In **Zypern** wies das Bildungsministerium alle staatlichen Schulen an, alle Schüler aufzunehmen – unabhängig davon, ob sich ihre Eltern legal oder illegal in Zypern aufhalten und ob sie alle erforderlichen Dokumente vorlegen können. Dies ist eine Abkehr von der bisherigen Politik, nach der die Schulen verpflichtet waren, von Schülern aus Migrantenfamilien die Kontaktdaten ihrer Eltern zu verlangen, um Migranten ohne Aufenthaltserlaubnis aufzuspüren. <sup>179</sup>

http://www.icm.cz/lidska-prava-v-cr-chybi-ochrana-pred-diskriminaci-a-vzestupem-ex (nur in tschechischer Sprache, 4.12.2009).

<sup>174</sup> Mitteilung des Bürgerbeauftragten für Chancengleichheit zur Beschwerde von Saulius Girgždas / Nr. 09-SN-69, 16.7.2009.

<sup>175</sup> Siehe

http://spolecnedoskoly.cz (12.1.2010); weitere Informationen sind verfügbar unter: http://www.ferovaskola.cz/aktuality/segregace-v-ceskem-skolstvi-nadale-pretrvava-ukazuje-to-vyzkum-ustavu-pro-informace-ve-vzdelavani-107.html (10.10.2009).

Keine Quellenangabe in dieser Fußnote.

<sup>&</sup>lt;sup>178</sup> FRA *EU-MIDIS Main Results Report* (Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS), Wien 2009, S. 45-46.

<sup>&</sup>lt;sup>179</sup> Mitteilung des Bildungsministeriums an die nationale Anlaufstelle in Zypern.

### 3.3.2. Rassistisch motivierte Vorfälle und diskriminierende Praktiken

Allein **Frankreich** <sup>180</sup> und die **Niederlande** <sup>181</sup> verfügen über landesweite Systeme 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 jährliche Aufzeichnungen darüber zu führen. 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 2009 aus verschiedenen Mitgliedstaaten gemeldet wurden, zählen Hassreden und Schikanierung durch Gleichaltrige, Eltern oder Lehrkräfte.

Beispiele für die im Jahr 2009 gemeldeten Vorfälle: In Österreich machten Schüler während eines Besuchs im ehemaligen Konzentrationslager Auschwitz antisemitische Bemerkungen <sup>182</sup>. In Ungarn erklärte ein Schulleiter undisziplinierten, zumeist romastämmigen Kindern, dass die paramilitärische romafeindliche Organisation "Ungarische Garde" Recht habe und "Zigeuner es verdienten, vernichtet zu werden". <sup>183</sup> In Deutschland sagte eine Berufsschullehrerin zu einem Schüler muslimischer Herkunft "Gehen Sie zu Ihrem Allah, Mohammed oder wo immer Sie auch hingehören" und lehnte eine Entschuldigung für diese Bemerkung ab. <sup>184</sup> In Slowenien wurden in Schülerzeitungen diskriminierende Artikel veröffentlicht. <sup>185</sup> In Schweden wurde ein Fall von rassistischer Belästigung von zwei Schülern vom Bürgerbeauftragten vor Gericht gebracht, weil die Schule diesen Vorfall ignoriert hatte; die belästigten Schüler erhielten eine Entschädigung. <sup>186</sup>

Die ersten Ergebnisse von SIVIS (Système d'Information et de Vigilance sur la Sécurité scolaire – Überwachungs- und Informationssystem für die Sicherheit an Schulen) wurden Ende 2008 veröffentlicht. Nach den Informationen des Ministeriums entfiel in den Jahren 2007-2008 auf rassistisch motivierte, fremdenfeindliche oder antisemitische Gewalt- und Straftaten ein Anteil von 5 % der an weiterführenden staatlichen Schulen verzeichneten Vorfälle. Siehe "Annual Report 2008 on The Fight against Racism, Anti-Semitism and Xenophobia" (Jahresbericht 2008 über die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit), der von der CNCDH (Commission nationale consultative des droits de l'homme, nationale Beratungskommission für Menschenrechte) im März 2009 veröffentlicht wurde.

Im Jahr 2008 verzeichneten die lokalen und regionalen Antidiskriminierungsbüros 248 Beschwerden im Zusammenhang mit dem Bildungsbereich. Dies entspricht einem Anteil von 5,2 % an den insgesamt eingereichten Beschwerden. Bei den meisten Beschwerden (156 Beschwerden) ging es um rassistisch motivierte Diskriminierung.

ZARA, Rassismus Report 2008, S. 45, verfügbar unter: http://www.zara.or.at/ doc/2009/ZARA RassismusReport2008.pdf (11.9.2009).

<sup>183</sup> http://www.egyenlobanasmod.hu/zanza/654-2009.pdf (22.12.2009).

Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin (ADNB) (2009) *Antidiskriminierungsbericht* 2006-2008, Berlin, S. 17; verfügbar unter:

http://tbb-berlin.de/downloads\_adnb/ADNB-Antidiskriminierungsreport\_2006-2008.pdf.

Bürgerbeauftragter für Menschenrechte, Jahresbericht 2009.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Årsredovisning 2008 (Stockholm: Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, 2008).

Einige Mitgliedstaaten berichteten über Diskriminierung aus Gründen der Religion. So berichtete in **Luxemburg** ein Lehrer, der sichtbare Symbole seiner Religion trug, dass er sich vom Kollegium und der Schulleitung diskriminiert fühle. Aus **Malta** liegen Berichte über Praktiken vor, die zur Stigmatisierung der betroffenen Schüler führen können, da Kindern ethnischer Minderheiten die gleiche sonderpädagogische Unterstützung angeboten wird wie Schülern mit Behinderungen. Is In **Italien** wurde an drei Schulen ein Programm "Wasser und Seife" gestartet, bei dem von Schülern aus Roma-Familien verlangt wurde, früher als ihre Mitschüler einzutreffen, vor dem Betreten des Klassenzimmers ein Bad zu nehmen und die Kleidung zu wechseln. Is In **Bulgarien** wurde über einen Fall von sprachlicher Diskriminierung beim Zugang zur Bildung berichtet.

### 3.3.3. Ungleichbehandlung im Bildungswesen

In vielen EU-Mitgliedstaaten besteht zwischen den Schülern der Mehrheitsbevölkerung und den Schülern aus Migranten- oder Minderheitenfamilien ein erhebliches Leistungsgefälle. 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 aber auch das Ergebnis von Segregation im Bildungswesen und diskriminierender Praktiken der Schulbehörden und in den Schulen sein.

Die verfügbaren Daten belegen auch, dass in vielen EU-Mitgliedstaaten der Anteil von Migranten und Minderheiten in Sonderschulen überdurchschnittlich hoch sind und dadurch ihre Chancen auf schulischen und beruflichen Erfolg geschmälert werden. So unterstrich das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) in Österreich in seinem ersten Nationalen Bildungsbericht Österreich Bedeutung des sozioökonomischen die Hintergrunds von Familien für den Bildungserfolg von Schülern an österreichischen Schulen. Schüler aus Migrantenfamilien sind Sonderschulen überrepräsentiert und in höheren Bildungswegen unterrepräsentiert. 191

Die Beschwerde wurde beim Centre pour l'Egalité de Traitement (Zentrum für Gleichbehandlung) eingereicht.

<sup>188</sup> C. Calleja et al. (2009), Education of Children from Ethnic Communities in Malta, unveröffentlichte Studie, S. 31.

http://www.tgcom.mediaset.it/cronaca/articoli/articolo443761.shtml (11.3.2009).

"Консул ходатайства за студенти", in: Дневник морски (24.2.2009), verfügbar unter: http://www.dnevnik.bg/morski/2009/02/24/680611\_konsul\_hodataistva\_za\_studenti/(10.9.2009).

Siehe W. Specht (ed.) (2009) Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009. Band 1. Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren. BMUKK/bifie. Graz: Leykam, verfügbar unter: http://www.bifie.at/sites/default/files/pub-pdf/2009-06-16\_NBB-Band1.pdf (10.9.2009).

## 3.3.4. Fragen und Diskussionen im Zusammenhang mit Diskriminierung und Ausgrenzung im Bildungswesen

### Segregation

Die Segregation stellt in der EU unverändert ein Problem dar. So kommt die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) in ihrem Bericht 2009 über Bulgarien zu dem Ergebnis, dass viele Roma-Kinder in der Schule weiterhin sprachliche Probleme haben und ihre Schulabbrecherquote weit über dem Durchschnitt liegt. Die meisten Roma-Kinder werden aus verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Gründen nach wie vor an praktisch getrennten Schulen unterrichtet. Die fehlenden Statistiken zur Situation von Schülern aus Minderheitenfamilien hemmen die Leistungsfähigkeit und die Beurteilung der verschiedenen staatlichen Programme. 192 In Rumänien kam der Forschungsbericht über die Überwachung der Maßnahmen gegen schulische Segregation in Rumänien<sup>193</sup> zu dem Ergebnis, dass in 67 % einer Stichprobe von 90 Schulen die Schüler ethnisch getrennt unterrichtet werden, und dass die Anordnung Nr. 1540/2007 des Ministers für Bildung, Forschung und Jugend<sup>194</sup> in 63 % der 77 untersuchten Schulen nicht durchgesetzt wurde. Konkrete Beispiele für die Segregation von Kindern mit Sprachschwierigkeiten und/oder aus Minderheitenfamilien im Bildungswesen liegen aus mehreren Ländern vor. Davon betroffen sind vor allem Roma-Schüler in Bulgarien, Griechenland, **Portugal**<sup>195</sup> und **Ungarn**<sup>196</sup>.

#### Muttersprachlicher Unterricht

In **Dänemark** zeigt eine landesweite Bestandsaufnahme, dass die Abschaffung des Rechts auf kostenlosen muttersprachlichen Unterricht für zweisprachige Kinder im Jahr 2002 dazu geführt hat, dass sich der Zugang zu muttersprachlichen Unterricht für Schüler ethnischer Minderheiten erheblich verschlechtert hat. Im Jahr 2008 boten nur noch fünf von insgesamt 98 Gemeinden muttersprachlichen Unterricht für Schüler aus Drittländern

ECRI (2009) Fourth Report on Bulgaria (Vierter Bericht über Bulgarien), Straßburg: ECRI, § 43, verfügbar unter:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bulgaria/BGR-CbC-IV-2009 -002-ENG.pdf (29.9.2009).

Erstellt von Laura Surdu für Romani CRISS, veröffentlicht im Newsletter Rumänien/ Învătământul pentru romi, Nr. 33 vom 16. Januar 2009.

Die Anordnung Nr. 1540/2007 sieht in Artikel 1 Absatz 2 vor, dass ab dem Schuljahr 2007-2008 die 1. und 5. Klassen nicht ausschließlich oder vorwiegend mit Roma-Schülern zu besetzen sind.

In Bulgarien hat der allmähliche Wechsel bulgarischer Schüler auf Schulen mit höherem Ansehen praktisch zur Segregation der Roma-Kinder geführt. In Griechenland sind trotz eines Urteils des EGMR aus dem Jahr 2008 Roma-Kinder weiterhin zum Besuch der eigens für sie eingerichteten Schulen verpflichtet. In Portugal stimmte die für Nordportugal zuständige regionale Bildungskommission der Einrichtung einer gesonderten Klasse für Roma-Kinder verschiedener Altersstufen zu und bezeichnete diese Praxis als "positive Diskriminierung".

http://www.egyenlobanasmod.hu/zanza/525-2009.pdf (29.9.2009).

an. 197

### Religiöse Symbole

Die Frage der Zulassung bzw. des Verbots der Zurschaustellung religiöser Symbole in Bildungseinrichtungen durch Schüler und/oder Lehrkräfte war in den vergangenen Jahren wiederholt Gegenstand von Diskussionen und neuen Rechtsvorschriften. Die Bandbreite der politischen Maßnahmen reicht derzeit von einem landesweiten Verbot der Zurschaustellung aller religiösen Symbole an staatlichen Schulen bis hin zur vollständigen Freiheit von Schülern und/oder Lehrkräften, jegliche religiöse Symbole zu tragen. In **Belgien** wurde im Juni 2009 an einer staatlichen flämischen Schule in Antwerpen die Zurschaustellung "religiöser Symbole" verboten. Diese Entscheidung erregte in der Öffentlichkeit großes Aufsehen. Am 11. September 2009 erließ der Zentralrat der staatlichen flämischen Schulen der Flämischen Gemeinschaft<sup>198</sup> ein allgemeines Verbot für "religiöse Symbole" in Flandern. <sup>199</sup> Abschnitt 3.5.3 des vorliegenden Berichts enthält weitere Beispiele für einschlägige Rechtsund Verwaltungsentscheidungen des Jahres 2009.

#### Darstellung von Minderheiten in Schulbüchern

Im Jahr 2009 gab die FRA bei ihren nationalen Anlaufstellen eine Umfrage in Auftrag, mit der ermittelt werden sollte, ob die im Schulunterricht verwendeten Lehrbücher von den nationalen oder lokalen Behörden regelmäßig auf diskriminierungsfreie Inhalte und die angemessene Darstellung von Minderheiten überprüft werden. In vielen Ländern ist für die Überprüfung der Qualität von Schulbüchern entweder das Bildungsministerium oder ein vom Ministerium eingesetzter Sachverständigenausschuss verantwortlich. Allerdings werden die Lehrbücher nur in wenigen Ländern regelmäßig und systematisch auf möglicherweise diskriminierende Inhalte überprüft (siehe Tabelle 3.1).

DACORD (2008) "Danmark har ondt i modersmålet - kortlægning af modersmålsundervisningen i Danmark 2007/2008", <u>www.drcenter.dk</u> (22.12.2009).

Dies sind staatliche Schulen, die – anders als die von den Gemeinden oder Provinzen betriebenen staatlichen Schulen – direkt von der Flämischen Gemeinschaft verwaltet werden

<sup>&</sup>lt;sup>199</sup> Siehe Website: <u>http://www.g-o.be/go\_splash/</u> (28.9.2009).

Tabelle 3.1: Überprüfung der in Schulen verwendeten Lehrbücher auf diskriminierungsfreie Inhalte

Behörden über- prüfen Schul- bücher regel- mäßig auf bestimmte Formen der Diskriminierung	Sicherstellung von qualitativ hochwertigem Lehrmaterial obliegt den Schulen	Schulbücher werden nicht regelmäßig überprüft	Keine Informationen verfügbar
Belgien, Deutschland <sup>200</sup> , Lettland <sup>201</sup> , Litauen, Malta, Österreich <sup>202</sup> , Tschechische Republik <sup>203</sup> , Ungarn	Dänemark, Finnland, Vereinigtes Königreich	Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Zypern <sup>204</sup>	Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Slowenien, Schweden <sup>205</sup>

### 3.3.5. Unterstützungsmaßnahmen und bewährte Praktiken

Im Jahr 2009 riefen staatliche Einrichtungen und Organisationen der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten verschiedene Unterstützungsmaßnahmen und bewährte Praktiken im Bildungswesen ins Leben. Zu diesen Maßnahmen und Praktiken zählten:

202 Lediglich die Gleichbehandlung von M\u00e4nnern und Frauen wird ausdr\u00fccklich als Punkt erw\u00e4hnt, auf den der vom Bildungsministerium eingesetzte Sachverst\u00e4ndigenausschuss achten sollte.

In Zypern hat sich das Bildungsministerium bereit erklärt, die Lehrbücher für den Geschichtsunterricht im Rahmen der derzeit laufenden Lehrplanüberarbeitung auf allen Stufen ebenfalls zu überarbeiten.

Die nationale Bildungsbehörde in Schweden hat im Jahr 2006 insgesamt 24 Lehrbücher unter anderem auf die Darstellung von Minderheiten überprüft.

In Deutschland werden die in Schulen verwendeten Lehrbücher und Unterrichtsmaterialien lediglich im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung, weiteren Rechtsvorschriften, den jeweiligen Lehrplänen der staatlichen Schulen und auf ihre didaktische und sprachliche Eignung überprüft.

In Lettland müssen Lehrbücher laut den Bewertungskriterien für Unterrichtsmaterial die in der Verfassung der Republik Lettland und in anderen Rechtsakten verankerten Menschenrechte achten, beispielsweise die Rechte des Kindes, Grundsätze der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, der ethnischen Herkunft oder des Geschlechts. Einige Studien deuten jedoch darauf hin, dass es in Lettland nicht genügend Unterrichtsmaterial gibt, das die ethnische, religiöse oder sprachliche Vielfalt Lettlands sichtbar macht. Knapp 60 % der Lehrer, die Minderheiten unterrichten, sind mit der Darstellung ethnischer Minderheiten in Schulbüchern unzufrieden.

In der Tschechischen Republik veröffentlicht das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport sogenannte "Genehmigungsklauseln", die jedes Lehrbuch erfüllen muss. Diese Klauseln sehen unter anderem vor, dass das Lehrmaterial die Grundrechte und Grundfreiheiten aller Menschen ohne Unterschied der Hautfarbe, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung und der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit achten und die Chancengleichheit von Männern und Frauen fördern muss.

- die interkulturelle Schulung von Lehrkräften und die Bereitstellung von Unterstützungsmaterial (Bulgarien <sup>206</sup>, Deutschland <sup>207</sup>, Lettland <sup>208</sup>, Österreich <sup>209</sup>, Polen <sup>210</sup>, Rumänien <sup>211</sup>, Slowenien <sup>212</sup>, Ungarn <sup>213</sup>);
- die Schulung von Lehrkräften zur Menschenrechtserziehung und Aufklärung über den Holocaust sowie Erarbeitung neuer Unterrichtskonzepte (Dänemark <sup>214</sup> , Deutschland <sup>215</sup> , Malta <sup>216</sup> , Zypern<sup>217</sup>);
- die Ausbildung von Roma zu Hilfslehrern (**Niederlande** <sup>218</sup> , **Slowenien** <sup>219</sup>);
- die pädagogische Unterstützung und Förderung des Sprachenlernens bei Migranten, Angehörigen von Minderheiten, Asylbewerbern, Flüchtlingen und Schülern mit Sprach- oder Lernproblemen (Bulgarien 220), Dänemark 221, Deutschland 222, Estland 223, Lettland 224, Malta 225, Niederlande 226, Österreich 227, Ungarn 228);

http://pv.noe-lak.at/fileadmin/groups/23/dokumente/Projekte/Infotext\_fuer\_Projekt\_IKM\_Volksschule09.pdf (22.12.2009).

http://www.amnesty.dk/undervisning/artikel/undervisning/danske-skoleelever-mangler-vide n-om-menneskerettigheder (22.12.2009).

Siehe http://www.paedagogisches-zentrum-ffm.de/ (22.12.2009).

Siehe http://www.nccedi.government.bg/page.php?category=104 (22.12.2009).

<sup>&</sup>lt;sup>207</sup> Siehe http://www.fair-in-der-kita.de/ (22.12.2009).

Siehe http://www.lvava.gov.lv/index.php?darbibas\_virzieni+projekti+skolotajs\_telpa (22 12 2009).

<sup>209</sup> Siehe

Siehe http://interwencjaprawna.pl/projekt-sc-rowne-szanse-polskiej-szkole.html (22.12.2009).

Siehe http://www.per.org.ro/english/?p=37#more-37 (22.12.2009).

Siehe http://www.uvrvi.si/index.php?option=com\_content&view=frontpage&Itemid=1 (22.12.2009).

Siehe http://menedek.hosting1.deja.hu/node/678 (22.12.2009).

<sup>214</sup> Siehe

Siehe http://www.independent.com.mt/news.asp?newsitemid=82810; http://www.voiceforall.gov.mt/ (22.12.2009).

Siehe http://www.medinstgenderstudies.org/?p=1871#more-1871 (22.12.2009).

<sup>218</sup> http://www.srsr.nl/sinrom mei 2008.pdf (22.12.2009).

http://www.uvrvi.si/index.php?option=com\_content&view=frontpage&Itemid=1 (22.12.2009)

Siehe http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\_1334\_22654839.pdf; (22.12.2009)http://www.az.government.bg/Projects/Prog/Activ/activ.htm (22.12.2009); http://www.nccedi.government.bg/ (22.12.2009).

Siehe www.vesterborgefterskole.dk (22.12.2009).

Siehe http://www.raa.de/rucksack-kita.html;

http://www.stmas.bayern.de/kinderbetreuung/download/baykibig.pdf;

<sup>(22.12.2009)</sup>http://www.nightingale-projekt.de/; http://www.aktion-zusammen-wachsen.de/(22.12.2009).

Siehe http://www.jmk.ee/index.php?language=ee&root=5&sub=142 (22.12.2009).

Siehe http://www.lvava.gov.lv/index.php?darbibas\_virzieni+projekti+skolotajs\_telpa (22.12.2009).

Siehe http://www.migrantsmalta.org/projects/ (22.12.2009).

Siehe http://www.minocw.nl/documenten/130626.pdf (22.12.2009).

Siehe http://www.volkshilfe.at/1276,,,2.html; http://www.roma-service.at/rombus.shtml

- eine Studie über die Auswirkungen besonderer Fördermaßnahmen bei Schülern mit Sprach- oder Lernproblemen (**Finnland**<sup>229</sup>);
- Integrationsprojekte in Schulen (**Italien**<sup>230</sup>, **Polen**<sup>231</sup>, **Spanien**<sup>232233</sup>);
- Projekte zur Beseitigung der Segregation (Deutschland <sup>234</sup>, Frankreich<sup>235</sup>, Tschechische Republik<sup>236</sup>);
- Sensibilisierungsprojekte zum Thema Vielfalt und Nichtdiskriminierung (Deutschland<sup>237</sup>, Frankreich<sup>238</sup>, Italien<sup>239</sup>, Malta<sup>240</sup>, Österreich<sup>241</sup>, Zypern<sup>242</sup>);
- die Zuweisung von Ausbildungs- oder Praktikumsplätzen an Roma (**Rumänien**<sup>243</sup>).

Bisher zeigten die Unterstützungsmaßnahmen und bewährten Praktiken in vielen Fällen jedoch nur begrenzte Wirkung. Ein Grund dafür war, dass die Maßnahmen und Aktivitäten nicht mit weitergehenden Verbesserungen des gesamten Bildungssystems einhergingen. Zudem mangelt es vielen Programmen an einer angemessenen Finanzausstattung, und häufig findet keine Evaluierung von Wirksamkeit und Wirkung der Maßnahmen statt.

Siehe http://www.biztoskezdet.hu/site/doc/section/6/id/5 (22.12.2009).

229 Siehe

http://www.yhdenvertaisuus.fi/suomi/yes-yhdenvertaisuus\_etusijalle/erityisluokka\_elamank\_ulussa-sem/ (22.12.2009).

Siehe http://www.ismu.org/ISMU\_new/index.php?page=540 (22.12.2009).

Siehe http://interwencjaprawna.pl/projekt\_sc\_szkola\_wielokulturowa2.html (22.12.2009).

Siehe http://www.pangea.org/aecgit/pdf/28jornadas/LIBROPONENCIAS.pdf; (22.12.2009)http://www.pangea.org/aecgit/pdf/27jornadas/CEIP\_ANDALUCIA%20\_Sevilla.pdf (22.12.2009).

- Siehe http://www.pangea.org/aecgit/pdf/27jornadas/CEIP\_ANDALUCIA%20\_Sevilla.pdf (27.8.2009). http://www.pangea.org/aecgit/pdf/28jornadas/LIBROPONENCIAS.pdf (31.8.2009).
- Siehe http://www.stmas.bayern.de/migration/material/auslby08.pdf (22.12.2009).
- Siehe http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/convcadreeducationDEC2007.pdf (22.12.2009).
- Siehe http://spolecnedoskoly.cz/ (22.12.2009).
- Siehe http://www.hintertorperspektive.de/;
  - http://www.junik-im-sport.de/cms/iwebs/default.aspx (22.12.2009).
- Siehe http://www.halde.fr/Sensibilisation-des-jeunes,12320.html;
- http://ouvertatous.skyrock.com (22.12.2009).
- Siehe www.nonaverpaura.org; (22.12.2009);
  - http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/antidiscriminazioni.ht m (22.12.2009).
- Siehe http://www.migrantsmalta.org/projects/ (22.12.2009).
- Siehe http://www.roma-service.at/rombus.shtml (22.12.2009).
- 242 Siehe http://www.moec.gov.cy/deltia/pdf/paideia-politismos-march2009.pdf (29.9.2009); http://www2.cytanet.com.cy/fanerom-dim/zep/html/ie aead ooci eydni.html (29.9.2009).
- Mitteilung Nr. 29614 vom 18. März 2009 des Ministeriums für Bildung, Forschung und Innovation, 18. März 2009; Mitteilung Nr. 28 268 vom 2. März 2009 des Ministeriums für Bildung, Forschung und Innovation; nähere Einzelheiten hierzu siehe http://www.divers.ro/initiative\_ro?wid=37619&func=viewSubmission&sid=9730 (20.9.2009).

<sup>(22.12.2009).</sup> 

Zum internationalen Gedenktag 2010 für die Opfer des Nationalsozialismus veröffentlichte die FRA die Ergebnisse der ersten EU-weiten Studie über die Rolle historischer Stätten und Museen bei der Aufklärung über den Holocaust und die Menschenrechte. Aus der im Jahr 2009 durchgeführten Studie geht hervor, dass an den historischen Stätten und in den Schulen der EU bei der Aufklärung über den Holocaust selten auf die damit verbundenen Menschenrechtsfragen eingegangen wird. Es wurde festgestellt, dass Lehrkräfte und Reiseführer entscheidenden Einfluss auf das Interesse an diesem Thema haben, dass es jedoch beiden Gruppen an einschlägiger Menschenrechtsbildung mangelt. Aufgrund der Ergebnisse ihrer Studie legt die FRA den Regierungen der Mitgliedstaaten nahe, die Menschenrechtserziehung besser in den Lehrplänen ihrer Schulen zu verankern, um die Bedeutung der Menschenrechte für Geschichte und Zukunft der EU besser zur Geltung zu bringen.<sup>244</sup>

FRA: "Discover the past for the future. A study on the role of historical sites and museums in Holocaust education and human rights education in the EU" (Die Vergangenheit erforschen – die Zukunft meistern. Eine Studie über die Rolle historischer Stätten und Museen bei der Aufklärung über den Holocaust und die Menschenrechtserziehung in der EU), Wien 2009.

### 3.4. Rassismus und Diskriminierung im Gesundheitswesen

Artikel 35 der Charta der Grundrechte der EU gewährt allen Menschen das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung. Dennoch gibt es Gruppen, die bei der Wahrnehmung ihres Rechts auf Zugang zur Gesundheitsversorgung mit besonderen Problemen konfrontiert sind. Dies betrifft vor allem Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung und abgelehnte Asylbewerber sowie auch Roma und Traveller. Zudem treten in Gesellschaften, die von kultureller Vielfalt geprägt sind, oftmals praktische Hindernisse beim Zugang zu Gesundheitsdiensten auf. So können sprachliche Probleme oder eine mangelnde kulturelle Sensibilität bei der gesundheitlichen Versorgung direkte und indirekte Diskriminierung zur Folge haben.

Die Erhebung von Daten über Rassismus und Diskriminierung im Gesundheitswesen ist schwierig, da die meisten Mitgliedstaaten keine Daten über diskriminierende Vorfälle in diesem Bereich vorlegen. Aus den nur spärlich vorhandenen Informationen lassen sich daher keine generellen Trends ableiten.

Bei der vom RAXEN-Netzwerk im Jahr 2009 durchgeführten Datenerhebung kristallisierten sich jedoch vier zentrale Problembereiche heraus: Zugang zum Gesundheitswesen für Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung und Asylbewerber, Gesundheitssituation der Roma, Kulturmediation und psychische Gesundheit. Auf diese Themen wird in den folgenden Abschnitten eingegangen.

## 3.4.1. Zugang zum Gesundheitswesen für Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung und Asylbewerber

Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung sollten mindestens kostenfreien Zugang zu medizinischen Notdiensten erhalten, und Asylbewerber sollten Zugang zu medizinischen Notdiensten erhalten, der zumindest die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten einschließt. Die Rechtsvorschriften sind in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch unterschiedlich, und ihre Anwendung entscheidet darüber, wie gut die medizinische Versorgung zugänglich ist.

Flüchtlinge und Asylsuchende können beim Zugang zum Gesundheitswesen auch mit bürokratischen Hindernissen, wie z.B. komplizierten Antragsverfahren und langen Bearbeitungszeiten, konfrontiert sein. Zuweilen entscheidet über den Zugang zur medizinischen Versorgung für Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung und Asylbewerber auch das medizinische Personal. So gibt es in **Polen** Belege dafür, dass das medizinische Personal mit den Regelungen für den Zugang zum Gesundheitswesen für Ausländer nicht

ausreichend vertraut ist und nicht über ausreichende Fremdsprachenkenntnisse verfügt. <sup>245</sup> Einem Bericht der allgemeinen **französischen** Krankenversicherung (CMU) zufolge lehnt ein Viertel aller in Paris niedergelassenen Ärzte und Zahnärzte die Behandlung einkommensschwacher Patienten ab, da für diese laut den Sozialversicherungsvorschriften niedrigere Gebührensätze in Rechnung gestellt werden müssen. <sup>246</sup> Zum Kreis der Betroffenen gehören häufig auch Migranten oder Angehörige ethnischer Minderheiten.

Aus **Italien** sind zahlreiche Fälle bekannt, in denen Migranten ohne gültige Papiere versucht haben, Zugang zu medizinischen Notdiensten zu erhalten, und anschließend vom medizinischen Personal der Polizei gemeldet wurden.<sup>247</sup>

In **Italien** hatte sich eine 20-jährige Nigerianerin ohne gültige Papiere in die Notaufnahme begeben, um sich dort behandeln zu lassen. Als sie sich weigerte, dem behandelnden Arzt ihre Kontaktdaten mitzuteilen, verständigte der Arzt die Polizei zur Feststellung ihrer Identität und begründete dies damit, dass sie eine "Gefahr für die öffentliche Gesundheit" darstelle. Die Frau wurde später im Schnellverfahren des Landes verwiesen, weil bereits zuvor eine Rückführungsanordnung gegen sie erlassen worden war.<sup>248</sup>

Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Zielgruppe ihres Rechts auf Zugang zur Gesundheitsversorgung oftmals nicht bewusst ist, da sie sich mit dem Gesundheitssystem im Aufnahmeland nicht auskennt und ihre Kommunikationsfähigkeit hierfür nicht ausreicht. Über entsprechende Probleme berichten **Dänemark**, <sup>249</sup> **Griechenland** und die **Niederlande**<sup>251</sup>.

M. Bieniecki, P. Kaźmierkiewicz (2008), "Learning to welcome: integration of immigrants in Poland", in: M. Bieniecki et al., *Learning to Welcome: the integration of immigrants in Latvia and Poland* (Der Weg zum herzlichen Willkommen: Integration von Zuwanderern in Lettland und Polen), Warschau: Institut für öffentliche Angelegenheiten, S. 122.

Siehe <a href="http://www.cmu.fr/userdocs/Rapport%202008.pdf">http://www.cmu.fr/userdocs/Rapport%202008.pdf</a> (21.1.2010).

247 Siehe z. B. B. De Fazio (2009), "L'incubo di K. in ospedale. Mi hanno strappato il bambino", unter:

http://napoli.repubblica.it/dettaglio/lincubo-di-k-in-ospedale-mi-hanno-strappato-il-bambino /1612029/2 (1.9.2009); G. Spatola (2009) "In ospedale per il mal di denti. Espulso un senegalese", in: *Corriere della Sera* (9.4.2009).

"Medico denuncia clandestina: espulsa", in: *Corriere del Veneto* (13.4.2009). Siehe auch: B. De Fazio (2009) L'incubo di K. in ospedale. "Mi hanno strappato il bambino", unter: http://napoli.repubblica.it/dettaglio/lincubo-di-k-in-ospedale-mi-hanno-strappato-il-bambino /1612029/2 (1.9.2009); und G. Spatola (2009) "In ospedale per il mal di denti. Espulso un senegalese", in: *Corriere della Sera* (9.4.2009).

Faculty of Health Sciences, Institute of Public Health, Abteilung Health Services Research (2009) Migrants access to healthcare (Zugang zum Gesundheitswesen für Migranten), von Marie Norredam. Ph.D.

MIGHEALTHNET, National Capodistrian Universität Athen, Έκθεση για την υγεία των μεταναστών στην Ελλάδα, (03.2009), http://www.mighealth.net/el/index.php/, englische Zusammenfassung:

http://www.mighealth.net/el/images/f/f7/Greek\_State\_of\_the\_Art\_Report\_-\_English\_Summ ary.pdf (21.1.2010). Die Daten wurden von MIGHEALTHNET (Informationsnetzwerk Migration und Gesundheit) im griechischen Wiki erfasst, siehe: http://www.mighealth.net/el/index.php/ (21.1.2010).

Siehe z. B.: Pharos, (2007) Met kennis van feiten: vluchtelingen, nieuwkomers en gezondheid in cijfers. Utrecht: Pharos: Waelput, A.J.M., & Achterberg, P.W., Etniciteit en zorg rondom zwangerschap en geboorte. (Bilthoven: RIVM, 2007); Verheusden, K., Mental health problems and barriers to service use in Dutch young adults. (eigene Veröffentlichung,

Problematisch sind oftmals auch die Hygieneverhältnisse und der Zugang zur medizinischen Versorgung in Auffanglagern. Hier sind vor allem zwei Gruppen – Frauen (Verfügbarkeit von Geburtsvorsorge und -nachsorge) und Kinder – besonders schutzbedürftig. Die schlechten Lebensbedingungen asylsuchender Minderjähriger in **Griechenland** wurden von *Human Rights Watch*<sup>252</sup> sowie vom Europarat<sup>253</sup>angeprangert. Ähnlich schlecht sind auch die Lebensbedingungen internierter Migranten auf **Malta**. Einem Bericht der Organisation Ärzte ohne Grenzen zufolge ist dort als eine Form der Bestrafung vorgesehen, dass sich gesunde und kranke Migranten eine Zelle teilen müssen.<sup>254</sup>.

Seit April 2009 hat die **belgische** Asylbehörde Fedasil wiederholt die Aufnahme von Kindern in Not abgelehnt, die zusammen mit ihren Familien ohne Aufenthaltserlaubnis in Belgien leben. <sup>255</sup> Der belgische Bürgerbeauftragte konnte gegen die Ablehnung durch Fedasil in einzelnen Fällen nichts ausrichten, und auch eine allgemeine Empfehlung, die er im Juli 2009 in zwei Fällen verfasste, blieb ohne Erfolg. Da Begünstigte des innerstaatlichen Aufnahmerechts im Gesundheitswesen einen höheren Versorgungsstandard genießen als Migranten ohne gültige Papiere, die lediglich Anspruch auf kostenfreie medizinische Notversorgung haben, wertete der Bürgerbeauftragte Ablehnung durch Fedasil als Verstoß die gegen UN-Kinderrechtskonvention und insbesondere gegen Artikel 24.1 über "das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit"<sup>256</sup>. Der Bürgerbeauftragte sieht darin eine "direkte Diskriminierung" <sup>257</sup> durch das nationale Aufnahmerecht: Asylbewerber und Migranten ohne gültige Papiere werden in eine Lage gebracht, in der sie nicht angemessen für ihre Kinder sorgen können.

Nachstehend sind einige Beispiele für positive Initiativen aufgeführt, mit denen einigen der oben genannten Probleme begegnet wird.

• In den **Niederlanden** werden Asylbewerberinnen die Kosten für Geburtsvorsorge und Geburt vollständig erstattet.

2008).

Human Rights Watch, Left to Survive, 22.12.2008,

http://www.hrw.org/en/reports/2008/12/22/left-survive (21.1.2010).

253 CommDH(2009)6, Bericht von Thomas Hammarberg, Kommissar für Menschenrechte des Europarats, "Human rights of asylum seekers" (Menschenrechte von Asylbewerbern), Straßburg, 4.2.2009.

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1401927&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65 B &BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679 (21.1.2010).

Arzte ohne Grenzen (2009), *Not Criminals* (Keine Kriminellen), S. 11, verfügbar unter: <a href="http://www.msf.org/source/countries/europe/malta/2009/2009\_04\_report\_Malta.pdf">http://www.msf.org/source/countries/europe/malta/2009/2009\_04\_report\_Malta.pdf</a> (10.9.2009).

Seit 2004 ist Fedasil verpflichtet, bedürftige minderjährige Migranten ohne gültige Papiere in Notunterkünften aufzunehmen. Diese Verpflichtung erstreckt sich auch auf deren Familienangehörige.

In Artikel 24.1 geht es um den Zugang zu Gesundheitsdiensten, die ein erreichbares Höchstmaß an Gesundheit ermöglichen, sowie um die Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit. Die Wahrnehmung dieses Rechts scheitert jedoch oftmals an weiteren praktischen Hindernissen: siehe Kapitel 5.1.3, Punkt 40.

Belgischer Bürgerbeauftragter, Zwischenbericht, 3. Trimester 2009, S. 1, <a href="http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/tussentijdsverslag\_fedasil.pdf">http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/tussentijdsverslag\_fedasil.pdf</a>, zuletzt aufgerufen am 2.10.2009. • In **Slowenien** erhalten Asylbewerber die gleiche Sozialversicherungskarte wie slowenische Bürger, was ihnen den Zugang zur medizinischen Grundversorgung ermöglicht. 258

Mit dem Zugang zur Gesundheitsversorgung für Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung befasst sich auch ein im Jahr 2010 durchgeführtes Forschungsprojekt der FRA. Die Ergebnisse der einschlägigen Untersuchungen, die in zehn Ländern durchgeführt werden, werden im Jahr 2011 vorliegen.

#### 3.4.2. Gesundheitssituation der Roma

Aus der Berichterstattung von Ländern mit einem verhältnismäßig hohen Bevölkerungsanteil von Roma und Travellern geht hervor, dass diese besonders schutzbedürftige ethnische Minderheit beim Zugang zum Gesundheitswesen häufig Diskriminierungen ausgesetzt ist. <sup>259</sup> So befand der Europäische Ausschuss für soziale Rechte in seiner Entscheidung vom 18. April 2009, dass Bulgarien gegen Artikel 11 der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta in Verbindung mit Artikel E und Artikel 13 Absatz 1 insofern verstoßen habe, als es seine Pflicht, für einen angemessenen Zugang der Roma zum Gesundheitssystem zu sorgen, nicht erfüllt habe. <sup>260</sup> Im Bericht 2009 der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) ist nachzulesen, dass schwangere Roma-Frauen in manchen bulgarischen Geburtskliniken auf getrennten, weniger gut ausgestatteten Stationen untergebracht werden. 261 Unter anderem wurde über Fälle berichtet, in denen gesunde Frauen mit kranken und ansteckenden Patienten in ein Zimmer gelegt wurden, wodurch für die Mütter und Säuglinge erhebliche Gesundheitsrisiken entstanden. 262 Auch in der Notfallversorgung kommt es des Öfteren zur Diskriminierung durch das medizinische Personal. Den Berichten zufolge verweigern Krankenwagen mitunter den Dienst in Roma-Wohngebieten oder treffen dort erst mit erheblicher Verzögerung ein. 263 Es gab Fälle, in denen

UNHCR-Regionalvertretung für Mitteleuropa, *Being a Refugee: How Refugees and Asylum-seekers Experience Life in Central Europe: 2008 Report* (Das Leben als Flüchtling: Wie Flüchtlinge und Asylbewerber in Mitteleuropa leben, Bericht 2008), S. 49, verfügbar unter:

http://www.unhcr-budapest.org/images/stories/news/docs/08\_Reception%20conditions/8\_1\_AGDM%20report %202008\_REG/UNHCR-AGDM\_report\_2008-ENG\_version-screen.pdf (30.9.2009).

Laut der Erhebung EU-MIDIS der FRA sind bei den Roma die Diskriminierungsraten im Vergleich zu anderen ethnischen Minderheiten oder Migrantengruppen am höchsten. Weitere Informationen hierzu siehe: <a href="www.fra.europa.eu/eu-midis">www.fra.europa.eu/eu-midis</a> (21.1.2010).

Europarat, Europäischer Ausschuss für soziale Rechte (2008), *Decision on the Merits*, 3. *Dezember 2008* (Sachentscheidung vom 3. Dezember 2008), verfügbar unter: <a href="http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC46Merits\_en.pdf">http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC46Merits\_en.pdf</a> (18.9.2009). Siehe auch:

http://www.bghelsinki.org/index.php?module=news&lg=en&id=2302 (12.1.2010).

ECRI (2009) ECRI Report on Bulgaria (fourth monitoring cycle) (Vierter ECRI-Bericht über Bulgarien), 24. Februar 2009, § 72, verfügbar unter:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bulgaria/BGR-CbC-IV-2009-002-ENG.pdf (29.9.2009).

<sup>&</sup>lt;sup>262</sup> Center for the Study of Democracy (2009), *Interview with the Chair of World Without Borders* (Interview mit dem Vorsitzenden von *World Without Borders*) (9.9.2009).

ECRI (2009) ECRI Report on Bulgaria (fourth monitoring cycle) (Vierter ECRI-Bericht über Bulgarien), 24. Februar 2009, § 72, verfügbar unter:

Allgemeinärzte sich weigerten, Roma-Patienten zu untersuchen oder lediglich zu eingeschränkten Zeiten dazu bereit waren. 264

Die FRA berichtete in ihrer Erhebung EU-MIDIS aus dem Jahr 2009, dass sich 17 % der befragten Roma in den zurückliegenden 12 Monaten von medizinischem Personal diskriminiert fühlten. Die höchsten Diskriminierungsraten wurden aus **Griechenland** und **Polen** gemeldet. Die zweithöchsten Diskriminierungsraten fanden sich bei den Befragten aus Nordafrika, doch war dieser Anteil mit 8 % nur etwa halb so hoch wie in der Gruppe der Roma.

Einige Mitgliedstaaten berichten auch über unfreiwillige Sterilisationen von Roma-Frauen. In **Ungarn** wurde ein beim UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frauen (*United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, CEDAW)<sup>266</sup> anhängiger Fall unfreiwilliger Sterilisation im Jahr 2009 von der ungarischen Regierung beigelegt, die dem Opfer eine finanzielle Entschädigung zusprach.<sup>267</sup> In einem ähnlichen Fall entschied der EGMR zugunsten von acht Roma-Frauen, bei denen es Hinweise auf unfreiwillige Sterilisationen während ihrer Krankenhausaufenthalte in Košice in der **Slowakei** gegeben hatte.<sup>268</sup> Im November 2009 äußerte die **tschechische** Regierung ihr Bedauern über die unfreiwilligen Sterilisationen von Roma-Frauen.<sup>269</sup>

### 3.4.3. Kulturmediation

Die Kulturmediation ist ein wichtiger Bestandteil der Kommunikation und der Zusammenarbeit zwischen Gesundheitsdiensten und den Angehörigen ethnischer Minderheiten sowie Nichtstaatsangehörigen, die die Sprache des Aufnahmelandes nicht beherrschen. In einigen Ländern gibt es jedoch zu wenig Dolmetscher. Hinzu kommt, dass verschiedene Länder, darunter **Deutschland**, **Malta** und **Polen**, immer noch keine allgemeinen Informationen über das Gesundheitssystem in Fremdsprachen zur Verfügung stellen.

Probleme bei der Behandlung von Patienten, die nur Minderheitensprachen beherrschen, gibt es auch auf **Zypern**, wo das medizinische Personal einiger Krankenhäuser nicht Griechisch sprechenden Patienten die Behandlung

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bulgaria/BGR-CbC-IV-2009 -002-ENG.pdf (29.9.2009).

Center for the Study of Democracy (2009), Interview with the Chair of World Without Borders (Interview mit dem Vorsitzenden von World Without Borders) (9.9.2009).

FRA (2009), EU-MIDIS Main Results Report (Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS), Wien 2009, S. 44-46.

Siehe Data Collection Report 2007 (Datenerhebungsbericht 2007) der ungarischen nationalen Anlaufstelle, S. 60.

<sup>&</sup>quot;Hungary provides compensation to coercively sterilised Romani Woman" (Ungarn entschädigt zwangssterilisierte Roma-Frau), verfügbar unter: <a href="http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3011">http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3011</a> (29.9.2009).

Verfügbar unter:
<a href="http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=849848&portal=hbkm\_ksource=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649">http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=849848&portal=hbkm\_ksource=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649</a>
(14 9 2009).

<sup>269</sup> http://news.bbc.co.uk/2/hi/8375960.stm.

verweigerte.270

In **Dänemark** gab es bisher ein Netz von Dolmetschern, die nicht Dänisch sprechenden Patienten kostenlos behilflich waren. Mit dem Inkrafttreten eines neuen Gesetzes wird dieser Dienst jedoch künftig eingestellt. Ab 2011 müssen Menschen, die seit mehr als sieben Jahren in Dänemark leben, für Übersetzungs- und Dolmetschkosten selbst aufkommen.<sup>271</sup>

Belgien kann mit einem positiven Beispiel im Bereich der interkulturellen Mediation aufwarten. So hat der Föderale Öffentliche Dienst Volksgesundheit, Sicherheit der Nahrungsmittelkette und Umwelt eine Dienststelle für die Pflege von Kontakten zu Kulturmittlern eingerichtet, die über rassistisch und ethnisch motivierte Diskriminierung in Krankenhäusern berichten. Nach Angaben der Dienststelle übernehmen die Kulturmittler bei der Meldung diskriminierender Vorfälle häufig eine Katalysatorrolle, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Dolmetscher und interkulturelle Mittler in **Belgien** berichteten im Jahr 2009 über die folgenden Beispiele für rassisch oder ethnisch motivierte Diskriminierung in Krankenhäusern: (1) Ein Zahnarzt begründete seine Weigerung, mit einem interkulturellen Mediator zusammenzuarbeiten, wie folgt: "Wenn ein Marokkaner seine Klappe aufmacht, sehe ich selber, was fehlt – dafür brauche ich keinen Dolmetscher!" (2) Mitarbeiter in einem Krankenhaus: "Ausländer – die brauchen kein Schmerzmittel." (3) Mitarbeiter in einem Krankenhaus: "Diese Südländer mit ihrem hysterischen Verhalten – die haben schon genug (*Schmerzmittel*) bekommen." (4) Eine Frau aus Marokko erlitt eine Hirnblutung. Auf der Fahrt ins Krankenhaus übergab sie sich im Krankenwagen auf eine Decke. Nach Ankunft im Krankenhaus warf der Rettungsassistent dem Ehemann der Patientin die verschmutzte Decke zu und rief: "Hier, du dreckiger *Makak!*" (flämisches Schimpfwort für Menschen aus dem Maghreb).<sup>272</sup>

Das **irische** Amt für Gesundheit und Sicherheit (*Health and Safety Executive*, HSE) hat einen mehrsprachigen Leitfaden für die Unterstützung in Notfällen (*Emergency Multilingual Aid*, EMA) entwickelt, der in der Notaufnahme oder in Notfallsituationen die Verständigung zwischen dem medizinischen Personal und Patienten mit mangelhaften Englischkenntnissen ermöglicht. Der Leitfaden enthält Fragen, die den Patienten vom medizinischen Personal häufig gestellt werden, um sich ein Bild von ihrer gesundheitlichen Verfassung zu machen. Er steht in den Sprachen Arabisch, Bosnisch, Chinesisch, Deutsch, Französisch, Irisch, Kantonesisch, Lettisch, Litauisch, Mandarin, Paschtunisch, Polnisch, Portugiesisch, Rumänisch, Russisch, Slowakisch, Somalisch, Spanisch, Tschechisch, Ungarisch und Urdu zur Verfügung.<sup>273</sup>

A. Hassapi (2009), "Learn Greek if you want medical treatment" (Lernen Sie Griechisch, wenn Sie medizinisch behandelt werden wollen), in: *The Cyprus Mail* (29.3.2009).

Retsinformation: LBK nr 95 af 07/02/08, Kapitel 10, § 50, stk. 2: https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=114054 (21.1.2010).

Diese Fälle wurden der belgischen nationalen Anlaufstelle von Dolmetschern und interkulturellen Mittlern gemeldet und von der Dienststelle DG1 in einer E-Mail vom 5.10.2009 bestätigt.

Der Leitfaden kann von der HSE-Website heruntergeladen werden unter:

### 3.4.4. Zugang zu psychiatrischen Gesundheitsdiensten

Zu diskriminierenden Vorfällen beim Zugang zu psychologischen und psychiatrischen Gesundheitsdiensten (Vorsorge und Heilbehandlung) liegen nur wenige Daten vor. Um diese Lücke zu schließen, wird im **Vereinigten Königreich** seit 2005 eine besondere Erhebung ("Count Me In"<sup>274</sup>) für alle stationär behandelten Patienten psychologischer und psychiatrischer Gesundheitsdienste durchgeführt, die auch Menschen mit Lernbehinderungen und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen berücksichtigt. Da in dieser Erhebung alle stationär behandelten Patienten erfasst werden, sind Intergruppenvergleiche möglich. Diese Vergleiche können Anhaltspunkte für Ungleichheiten beim Zugang und der Behandlung Schwarzer und Angehöriger ethnischer Minderheiten oder zu deren Behandlern geben. Außerdem können die Daten der Erhebung Aufschluss darüber geben, ob Schwarze und Angehörige ethnischer Minderheiten im Rahmen des *Mental Health Act* (Gesetz zur psychischen Gesundheit) eher in Gewahrsam genommen oder in geschlossene Einrichtungen eingewiesen werden.

# 3.5. Migranten- und Minderheitenfragen in anderen Bereichen des sozialen Lebens

### 3.5.1. Politische Beteiligung (Wahlen)

Die Unionsbürgerschaft verleiht allen EU-Migranten das Wahlrecht bei den Kommunalwahlen ihres Aufnahmelandes sowie bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. So hat **Luxemburg** seine Wohnsitzvoraussetzungen für die Registrierung in Wählerlisten durch eine Ausnahmeregelung gelockert, da eine relativ große Zahl von EU-Bürgern aus anderen Mitgliedstaaten dort ihren Wohnsitz hat. Ende 2008 wurden die notwendige Wohnsitzmindestdauer von fünf Jahren auf zwei Jahre und die Registrierungsfrist von 15 (bei europäischen Wahlen) bzw. 18 (bei Kommunalwahlen) Monaten auf 13 Wochen vor den Wahlen reduziert.<sup>275</sup>

Bei Kommunalwahlen sind Drittstaatsangehörige nur in wenigen Mitgliedstaaten wahlberechtigt. Dieser Bereich wird zwar nicht durch das EU-Recht geregelt, doch man könnte argumentieren, dass auf Ebene der Mitgliedstaaten Praktiken der aktiven Bürgerschaft und Maßnahmen zur Erweiterung der Mitgestaltungsrechte und politischen Teilhabe von Zuwanderern "die Ausübung von Rechten, die Förderung von Grundwerten und die Kenntnis der Verantwortlichkeiten begünstigen, die zu einem Gefühl der Zugehörigkeit in einer von Vielfalt geprägten Gesellschaft" beitragen. <sup>276</sup> In

http://www.hse.ie/eng/services/news/2009\_Archive/July\_2009/EMA.html (25.11.2009).

<sup>274 &</sup>lt;u>http://www.mhac.org.uk/census</u> (21.1.2010).

<sup>&</sup>lt;sup>275</sup> Gesetz vom 19.12.2008.

Siehe: Europäische Kommission, The consolidation of the EU framework on integration.

Bezug auf das Wahlrecht hat **Spanien** kürzlich Vereinbarungen mit einigen Drittländern getroffen. Prittländern, die Drittstaatsangehörigen das Wahlrecht verleihen, wie beispielsweise **Belgien** seit 2004, Prittstaatsangehörigen das Wahlrecht verleihen, wie beispielsweise **Belgien** seit 2004, Prittstaatsangehörigen das Wahlrecht zuwänderer am politischen Geschehen jedoch weiterhin zu wünschen übrig. So zeigen neuere Untersuchungen, dass die politische Teilhabe von zugewanderten Jugendlichen in Belgien erheblich geringer ist als die von Belgiern ohne Migrationshintergrund, was zumeist auf ihren niedrigeren sozioökonomischen Status zurückzuführen ist. Sogar mit Blick auf das eigentlich gut entwickelte Selbstverwaltungssystem der Minderheiten in **Ungarn** zeigt sich die ECRI in ihrem Überwachungsbericht 2009 besorgt über die geringe Wahlbeteiligung der Minderheiten. Auch in ihrem Bericht über **Bulgarien** aus demselben Jahr stellt die ECRI mit Bedauern fest, dass sich Angehörige der Roma-Minderheit – im Gegensatz zu anderen Minderheiten wie den Türken – nur wenig am politischen Geschehen beteiligten.

### 3.5.2. Beteiligung an der öffentlichen Verwaltung

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der wirksamen Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben ist ihre Teilhabe in öffentlichen Einrichtungen. Vor diesem Hintergrund vereinbarte das Unterhaus (*House of Commons*) im **Vereinigten Königreich** die Einsetzung eines neuen Ausschusses ("Speaker's Conference"). Der Ausschuss wurde aufgefordert, Empfehlungen zur Beseitigung des Missverhältnisses bei der Vertretung von Frauen, ethnischen Minderheiten und Menschen mit Behinderungen im Unterhaus und ihrer Vertretung in der Allgemeinbevölkerung des Vereinigten Königreichs zu erarbeiten. Der Ausschuss wird einen Abschlussbericht mit Empfehlungen noch vor den allgemeinen Wahlen im Frühjahr 2010 vorlegen. Von den insgesamt 659 Abgeordneten sind nur 15 Abgeordnete schwarz bzw. stammen

Report to the 2010 Ministerial Conference on Integration (Konsolidierung des EU-Rahmens für Integration. Bericht für die Ministerkonferenz über Integration des Jahres 2010), SEC(2010) 357 final, vom 19. März 2010, S. 6.

Mit Drittländern werden sogenannte "Convenios de Reciprocidad" (Gegenseitigkeitsvereinbarungen) ausgehandelt, die den Migranten aus diesen Ländern die Möglichkeit geben, sich (bis zu einem gewissen Grad) am spanischen Wahlsystem zu beteiligen. Siehe

http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NotasdePrensa/Paginas/15NP20090204.aspx. Die Vereinbarungen mit Ecuador, Neuseeland und Kolumbien traten am 1. Januar 2010 in Kraft.

Monitor, 23.4.2004, Wet tot toekenning van het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen / Loi visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers,

http://www.bruxelleselections2006.irisnet.be/download/loi\_19%20mars\_2004.pdf (25.9.2009)

E. Quinteller, Political Participation of Immigrant Youth in Belgium, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 35, 2009.

ECRI (2009) ECRI Report on Hungary (fourth monitoring cycle) (Vierter ECRI-Bericht über Ungarn), 24. Februar 2009, §§ 53-56, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Hungary/HUN-CbC-IV-2009-003-ENG.pdf (05.10.2009), §§ 53-56.

ECRI (2009) ECRI Report on Bulgaria (fourth monitoring cycle) (Vierter ECRI-Bericht über Bulgarien), 24. Februar 2009, §§ 53-56, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bulgaria/BGR-CbC-IV-2009 -002-ENG.pdf (29.9.2009). aus ethnischen Minderheiten, und nur zwei davon sind Frauen.<sup>282</sup>

Auch in anderen Mitgliedstaaten spiegelt sich in der Zusammensetzung des Personals im öffentlichen Dienst nicht die gesellschaftliche Realität wider. In einem Bericht 2009 über Bulgarien hob der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) die geringe Vertretung von Angehörigen bestimmter Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung, in den Streitkräften und bei der Polizei hervor. Der Ausschuss empfahl Bulgarien wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die Vertretung von Minderheitengruppen im öffentlichen Dienst zu verbessern, und alle Formen der Diskriminierung bei den Auswahl- und Einstellungsverfahren in der öffentlichen Verwaltung sowie bei den Streitkräften und der Polizei zu vermeiden und zu bekämpfen. 283 Im September 2009 gab der ungarische Ministerpräsident den Plan der Regierung bekannt, ab Januar 2010 rund 200 Stellen in der öffentlichen Verwaltung mit romastämmigen Fachkräften zu besetzen. 284 Darüber hinaus wurde der Generalsekretär des Verbands der europäischen Roma-Polizisten (FAERLEO) zu einem der beiden Sprecher der nationalen Polizei ernannt, einer wichtigen Stelle mit großer Öffentlichkeitswirkung. Positive Maßnahmen zugunsten der Roma stehen im Einklang mit der Empfehlung des CERD, dass die Unterzeichnerstaaten des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) "besondere Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Roma in öffentlichen Verwaltungen und Einrichtungen sowie in der Privatwirtschaft ergreifen" sollten. <sup>285</sup>

Diese Problematik wird auch häufig im Zusammenhang mit Migranten thematisiert. Der UN-Sonderberichterstatter für Rassismus stellte in Bezug auf **Deutschland** fest, dass Migranten in "wichtigen Institutionen wie Polizei und Gerichte sowie im politischen Alltag" nicht ausreichend vertreten seien, und forderte "positive Maßnahmen für eine angemessene Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund in staatlichen Institutionen".<sup>286</sup>

In ihrem Politischen Programm für 2007-2011 setzten die **Niederlande** für den öffentlichen Sektor das Ziel, den Anteil der Bediensteten, die einer ethnischen Minderheit angehören ("allochthone Bevölkerung") gegenüber 2007 um 50 % zu erhöhen. Weiterhin sind 50 % der 2 000 Praktikumsplätze im öffentlichen Dienst den Angehörigen ethnischer Minderheiten vorbehalten. Im Jahr 2009 traf

http://www.parliament.uk/about/how/principal/speaker/speakers conference.cfm.

<sup>283</sup> CERD (2009). Considerations of reports submitted by States Parties under Article 9 of the Convention - Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Bulgaria (Überlegungen zu den Berichten, die von den Unterzeichnerstaaten gemäß Artikel 9 des Übereinkommens vorgelegt wurden - Schlussbemerkungen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung - Bulgarien), S. 3, verfügbar unter:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.BGR.CO.19\_en.doc (3.11.2009). "Kétszáz roma diplomás kerülhet a közigazgatásba", verfügbar unter:

http://www.kormanyszovivo.hu/news/show/news 2380?lang=hu (29.9.2009).

General Recommendation No. 28(2000): Discrimination against Roma (Allgemeine Empfehlung Nr. 28(2000). Diskriminierung von Roma).

Pressemitteilung (2009) der Vereinten Nationen: "UN expert on racism concludes mission to Germany" (UN-Sonderberichterstatter für Rassismus beendet Besuch in Deutschland) (1.7.2009), verfügbar unter:

www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/PRelease\_end\_mission010709.pdf. Siehe http://www.regering.nl/Het\_kabinet/Beleidsprogramma\_2007\_2011.

das Ministerium für Angelegenheiten des Inneren und des Königreichs eine Vereinbarung mit der Polizei über die Ziele im Bereich der kulturellen Vielfalt bei der Polizei und der Polizeiakademie.<sup>288</sup>

In einigen Ländern haben Angehörige von Minderheiten herausragende politische Ämter übernommen. Anfang 2009 wurde der in Marokko geborene Ahmed Aboutaleb zum Bürgermeister von Rotterdam, der zweitgrößten Stadt der **Niederlande**, ernannt. <sup>289</sup> Am 2. Juli 2009 wurde Nils Usakovs zum Bürgermeister der **lettischen** Hauptstadt Riga gewählt, er hat damit als erster ethnischer Russe dieses Amt inne. <sup>290</sup> Im Oktober 2009 wurde der in Vietnam geborene Philip Rösler in **Deutschland** zum Gesundheitsminister ernannt. <sup>291</sup>

### 3.5.3. Probleme im Zusammenhang mit religiösen und kulturellen Symbolen

Die Zurschaustellung religiöser Symbole in Bildungseinrichtungen wurde bereits in Abschnitt 3.3.4 angesprochen. Am 17. Juli 2009 bestätigte eine Kammer des EGMR in einem wichtigen Urteil ihre frühere Rechtsprechung<sup>292</sup> und erklärte die Anträge von sechs Schülern für unzulässig, die in Frankreich wegen des Tragens auffälliger Symbole ihrer Religionszugehörigkeit – Kopftuch und Sikh-Turban – einen Schulverweis erhalten hatten. <sup>293</sup> Die Antragsteller beriefen sich in ihrer Klage über das von der Schule verhängte Kopfbedeckungsverbot insbesondere auf Artikel 9 (Gedanken-, Gewissensund Religionsfreiheit) der Europäischen Menschenrechtskonvention in Verbindung mit Artikel 14 (Diskriminierungsverbot) und machten geltend, Opfer einer Ungleichbehandlung aufgrund ihrer Religion geworden zu sein. Das Gericht vertrat jedoch den Standpunkt, dass das Verbot aller auffälligen religiösen Symbole im Unterricht an staatlichen Schulen auf dem Verfassungsgrundsatz der Laizität beruhe, der mit den verfassungsrechtlich geschützten Werten und der Rechtsprechung des Gerichts im Einklang stehe.

In **Österreich** wurden im Gleichbehandlungsbericht 2006/2007 Fälle von Diskriminierung aus Gründen der Religion dokumentiert.<sup>294</sup> In **Belgien** ist ein Prozess wegen des Kopftuchverbots an bestimmten staatlichen Schulen anhängig. In **Deutschland** entschied das Bundesverwaltungsgericht in Berlin

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Aufsichtsbehörde für öffentliche Ordnung und Sicherheit, Ministerium für Angelegenheiten des Inneren und des Königreichs), 2009, Diversity bij de politie (Diversity of the Police). Den Haag: IOOV.

http://www.nytimes.com/2009/01/05/world/europe/05iht-dutch.4.19099246.html (30.9.2009).

Wahlen zum Europäischen Parlament und Kommunalwahlen: http://web.cvk.lv/pub/public/28333.html (30.9.2009); Stadtrat Riga: http://www.riga.lv/EN/Channels/Riga Municipality/default.htm (30.9.2009).

http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,658145,00.html.

Das Grundsatzurteil datiert aus dem Jahr 2005 (Rechtssache *Leyla Sahin gegen die Türkei*).

Aktas gegen Frankreich (43563/08), Bayrak gegen Frankreich (14308/08), Gamaleddyn gegen Frankreich (18527/08), Ghazal gegen Frankreich (29134/08), J. Singh gegen Frankreich (25463/08) und R. Singh gegen Frankreich (27561/08).

Österreich/Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit/Bundesministerium für Frauen und Öffentlichen Dienst (2009): Gleichbehandlungsbericht für die Privatwirtschaft 2007. Teil I, <a href="http://www.gleichbehandlungsanwaltschaft.at/DocView.axd?CobId=33802">http://www.gleichbehandlungsanwaltschaft.at/DocView.axd?CobId=33802</a> (15.9.2009).

im September 2009, dass Schulen den Schülern einmal täglich während der Unterrichtspausen die Möglichkeit zum Gebet geben müssen.<sup>295</sup> In **Finnland** stellvertretenden Entscheidung des parlamentarischen Bürgerbeauftragten, dass das Diskriminierungsverbot die Festlegung getrennter Badezeiten für Zuwanderinnen in Schwimmbädern nicht ausschließe, für heftige Kontroversen. 296 Der stellvertretende Bürgerbeauftragte verwies in seiner Begründung auf die finnische Verfassung und internationale Menschenrechtsstandards und machte geltend, dass positive Maßnahmen zur Förderung der faktischen Gleichstellung in diesem Fall gerechtfertigt seien: Diese integrationsfördernden Maßnahmen trügen dazu bei, dass Zuwanderer überhaupt Schwimmunterricht nehmen könnten, und stünden keineswegs in einem unangemessenen Verhältnis zu den Gesamtzeiten, in denen die Schwimmbäder für alle Besucher geöffnet seien.<sup>297</sup>

In den Niederlanden veröffentlichte die Gleichbehandlungskommission ETC am 6. Mai 2009 eine (nicht verbindliche) Stellungnahme zur Weigerung einer Kinderkrippe, ein zweijähriges Kind aufzunehmen, weil die Mutter es abgelehnt hatte, bei der Ablieferung und Abholung ihres Kindes in der Kinderkrippe ihren Gesichtsschleier abzunehmen. Die ETC vertrat den Standpunkt, dass die Weigerung der Kinderkrippe gerechtfertigt sei, da das Tragen von gesichtsverhüllender Kleidung (bei der nur die Augen frei bleiben) als Hindernis für die Kommunikation und Interaktion zwischen Menschen angesehen werden könne. <sup>298</sup> Am 11. Mai 2009 entschied der Zentrale Beschwerdeausschuss ("Centrale Raad van Beroep", der als höchstes Verwaltungsgericht für Rechtssachen zuständig ist, die Beamte betreffen) in den Niederlanden, dass eine Schule zu Recht von ihren Lehrkräften verlangen könne, unabhängig vom Geschlecht ihrem Gegenüber zur Begrüßung die Hand zu geben, da dies den üblichen Gepflogenheiten der niederländischen Gesellschaft entspreche, und dass die Entlassung einer Lehrerin, die sich aus religiösen Gründen geweigert hatte, Männern die Hand zu schütteln, keine Diskriminierung darstelle.<sup>299</sup> In **Schweden** hob im Februar 2010 ein Gericht die Entscheidung der schwedischen zentralen Arbeitsagentur auf, die einem Muslim das Arbeitslosengeld gestrichen hatte, weil er einer weiblichen Führungskraft bei einem Vorstellungsgespräch zur Begrüßung nicht die Hand geben wollte, obgleich dieser Punkt nicht entscheidend dafür war, weshalb ihm die Stelle letztlich nicht angeboten wurde. 300

Verschiedene Beispiele aus ganz Europa deuten darauf hin, dass das politische Klima im Umgang mit Muslimen häufig von Ängsten beherrscht wird, aus der Politiker leicht Kapital schlagen können. Häufige Streitpunkte sind das Tragen eines Kopftuchs in der Schule oder am Arbeitsplatz oder das Gebetsverbot für muslimische Schüler während der Unterrichtspausen (siehe Abschnitte 3.1.6 und 3.3.4 dieses Berichts). So haben sich in **Dänemark** einige Politiker für einen Gesetzentwurf ausgesprochen, der Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst

<sup>&</sup>lt;sup>295</sup> Verwaltungsgericht Berlin, 29.9.2009), VG 3 A 984.07.

<sup>&</sup>lt;sup>296</sup> Entscheidung vom 16.6.2009, eoam 208/2008, Dnro 208/4/08.

<sup>&</sup>lt;sup>297</sup> http://www.eduskunta.fi/eoaratkaisut/eoam+208/2008 (2.10.2009).

<sup>&</sup>lt;sup>298</sup> http://www.cgb.nl/node/14837/volledig (19.1.2010).

http://zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?snelzoeken=true&searchtype=ljn&ljn= B12440&u ljn=B12440 (22.10.2009).

http://www.stockholmnews.com/more.aspx?nid=4787#.

das Tragen eines Kopftuchs bei der Arbeit verbietet. 301 Auch der Bau von Moscheen oder Minaretten sorgte in einigen Ländern für hitzige Debatten. So änderten in Österreich einige Behörden ihre Bau- und Raumplanungsgesetze, um den Bau von Gebäuden zu verhindern, die bei der Bevölkerung auf Vorbehalte stoßen könnten. 302 In **Dänemark** wurde in einer von offener Ausländerfeindlichkeit geprägten politischen Debatte dazu aufgerufen, die Bürger über den geplanten Bau einer Moschee abstimmen zu lassen. 303 In **Italien** setzte die politische Partei *Lega Nord*, die auch der Regierungskoalition angehört, das Thema Gebetsstätten für Muslime in einer Weise ganz oben auf ihre politische Agenda, dass der Kommissar für Menschenrechte des Europarats seine Besorgnis wegen möglicher Hassreden äußerte. 304 In **Spanien** sorgten die von der nichtmuslimischen Bevölkerung erhobenen Einwände gegen die Eröffnung neuer Moscheen oder sonstiger Gebetsstätten islamischer Einrichtungen regelmäßig für Schlagzeilen. 305 In Ungarn rief die geplante Eröffnung eines muslimischen Kulturzentrums in Budapest in der Zivilbevölkerung Proteste hervor, die auch von einigen Kommunalpolitikern unterstützt wurden. 306

### 3.5.4. Minderheitensprachen und Sprachbarrieren

### Gebrauch von Minderheitensprachen

Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben bei verschiedenen Anlässen die Bedeutung von Minderheitensprachen unterstrichen. "Mehrsprachige Menschen spielen eine besonders wichtige Rolle, weil sie als Bindeglieder zwischen verschiedenen Kulturen wirken". <sup>307</sup> Zugleich fallen Regelungen für den Sprachgebrauch auf nationaler Ebene nicht in den rechtlichen Zuständigkeitsbereich der EU. Das EU-Recht steht jedoch einer Politik zum Schutz und zur Förderung einer eigenen Sprache (Nationalsprache)

Die Gewerkschaft *Fag og Arbejde*, in der viele Beschäftigte des öffentlichen Dienstes organisiert sind, wies dieses Vorhaben als inakzeptabel zurück.

Jin Österreich wurden die einschlägigen Gesetze in den Bundesländern Vorarlberg und Kärnten geändert. Siehe *Raumplanungsgesetz*, Vorarlberg/LGBI 39/1996, zuletzt geändert durch LGBI 35/2008, 19.6.2008, und *Baugesetz*, Vorarlberg/LGBI 52/2001, zuletzt geändert durch LGBI 34/2008, 19.6.2008.

Siehe zu Dänemark die Anzeige (2009) in *24 timer*, S. 18, 9.9.2009.

Europarat – Kommissar für Menschenrechte (2009), Bericht von Thomas Hammarberg, Kommissar für Menschenrechte des Europarats nach seinem Besuch in Italien vom 13.-15. Januar 2009, Straßburg, 16. April 2009, S. 6, Absatz 19.

Zumindest in Katalonien könnte sich die Situation durch ein kürzlich verabschiedetes Gesetz klären, das in Spanien als wegweisende Initiative angesehen wird. Catalunya/Llei 16/2009 dels centres de culte (22.07.2009), verfügbar unter: <a href="http://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/lleis">http://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/lleis</a> (23.9.2009).

<sup>&</sup>quot;Arab negyedtől tartanak Sas-Hegyen", in: *Népszabadság* (26.06.2009.), verfügbar unter: <a href="http://nol.hu/arab\_negyedtol\_tartanak\_sashegyen">http://nol.hu/arab\_negyedtol\_tartanak\_sashegyen</a> (18.7.2009); "Nyílt levél Molnárnak és <a href="Kuppernek az Iszlám Központról">Kuppernek az Iszlám Központról</a> in: *Népszabadság* (29.6.2009.), verfügbar unter: <a href="http://abszurdisztan.nolblog.hu/archives/2009/06/29/Nyilt\_level\_Molnarnak\_es\_Kuppernek">http://abszurdisztan.nolblog.hu/archives/2009/06/29/Nyilt\_level\_Molnarnak\_es\_Kuppernek</a> a z Iszlam Központrol/ (29.9.2009).

a z Iszlam Kozpontrol/ (29.9.2009).

Siehe Mitteilung der Kommission "Mehrsprachigkeit: Trumpfkarte Europas, aber auch gemeinsame Verpflichtung", KOM(2008) 566 endg., S. 7.

nicht entgegen. 308 Am 30. Juni 2009 änderte der Nationalrat der Slowakischen Republik das Gesetz über die Staatssprache des Landes. Der Vorstoß stieß bei den in der Slowakischen Republik lebenden Ungarn sowie in der Republik Ungarn auf Kritik. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE wies darauf hin, dass die von der Slowakischen Republik verfolgten Ziele zwar rechtmäßig seien, einige Teile des Gesetzes jedoch "- abhängig von der Anwendung – Fragen nach der Vereinbarkeit mit internationalen Standards und mit den Verfassungsgrundsätzen der Slowakischen Republik aufwerfen bzw. aufwerfen könnten".309 Die slowakische Regierung nahm daraufhin unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Hohen Kommissars Grundsätze für die Anwendung des geänderten Gesetzes über die Staatssprache an. Der Hohe Kommissar begrüßte diese seit dem 1. Januar 2010 geltenden Grundsätze und betonte, dass "die zur Förderung der Staatssprache unternommenen Schritte keinesfalls die sprachlichen Rechte von Menschen aushöhlen dürfen, die zu nationalen Minderheiten gehören." Außerdem riet der Hohe Kommissar zur "Achtung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Angemessenheit, die das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten auf den Gebrauch ihrer Muttersprache im privaten und öffentlichen Bereich sichern sollten." Er verwies ausdrücklich auf die Notwendigkeit, die Anwendung des Gesetzes über die Staatssprache durch die Regierung genau zu beobachten und zu bewerten, "insbesondere in Bezug auf die Verhängung von Geldbußen, um unangemessene Beschränkungen für den Gebrauch von Minderheitensprachen zu vermeiden". Der Hohe Kommissar merkte abschließend an, dass er "diese und andere Angelegenheiten weiter verfolgen werde, bis ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Stärkung der Staatssprache und dem Schutz der Minderheitenrechte erreicht worden ist. "310

Tatsächlich hatte der Hohe Kommissar bereits zuvor die Sorge geäußert, dass die sich überschneidenden Bestimmungen für Minderheiten in verschiedenen Gesetzen zu unterschiedlichen Auslegungen führen könnten, was sich wiederum nachteilig auf die rechtliche Stellung nationaler Minderheiten in der Slowakei auswirken könnte. Insofern kann sich eine nicht näher definierte Parallelität eines Gesetzes über ethnische Minderheiten und eines Gesetzes über die Staatssprache zum Nachteil der Minderheiten auswirken. Dies war beispielsweise in Litauen der Fall. Im Jahr 2009 wurden zwei Streitfälle zwischen Gemeinden und dem Staat, in denen es um Straßennamen in Minderheitensprachen ging, vor das Oberverwaltungsgericht gebracht. In beiden Fällen bestätigte das Gericht die Anordnung des Landrats, die

-

Die Durchführung dieser Politik "darf jedoch eine Grundfreiheit wie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht beeinträchtigen. Die Maßnahmen zur Durchführung einer solchen Politik dürfen somit in keinem Fall außer Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen. Ihre Anwendung darf nicht zur Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten führen." Siehe Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-379/87, Groener, Urteil vom 28. November 1989, Randnummer 19, im Internet verfügbar unter: http://curia.eu.int/en/content/juris/index form.htm.

OSZE (2009), Opinion of the OSCE High Commissioner on National Minorities on amendments to the 'Law on the State Language of the Slovak Republic' (Stellungnahme des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE zum Gesetz über die Staatssprache der Slowakischen Republik), verfügbar unter: <a href="http://www.foreign.gov.sk/">http://www.foreign.gov.sk/</a> (22.9.2009).

Siehe die Erklärung des Hohen Kommissars zum Sprachengesetz der Slowakei vom 4. Januar 2010, im Internet verfügbar unter: http://www.osce.org/hcnm/item 1 42279.html.

Straßenschilder in der Minderheitensprache zu entfernen. 311

In Schweden wurden durch ein neues Gesetz für nationale Minderheiten und nationale Minderheitensprachen die Verwaltungsbezirke für Sami und Finnisch erweitert. Dadurch erhalten mehr Menschen das Recht, auf Sami und Finnisch mit den Behörden zu kommunizieren, und können auch Vorschulerziehung und Altenpflege ganz oder teilweise in der Minderheitensprache einfordern. <sup>312</sup> In gab es ebenfalls Entwicklungen, die mehr Minderheitensprachen vorsehen, besonders durch die Einführung von Minderheitensprachen als Nebensprachen bei Behörden. Auch die Ratifizierung der Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen (European Charter for Regional or Minority Languages, ECMRL) des Europarats durch Polen im Jahr 2009 belegt diesen Trend. 313 In **Zypern** wurde im Herbst 2008 ein Sachverständigenausschuss für zyprisch-maronitisches Arabisch eingesetzt, der die Regierung in sprachlichen Angelegenheiten berät. Darüber hinaus wurde eine Gruppe zur Wiederbelebung der zyprisch-maronitisch-arabischen Sprache gegründet. Das Sachverständigenteam leidet jedoch unter knappen Finanzmitteln, wie auch dem Bericht 2009 des im Rahmen der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (ECRML) eingesetzten Sachverständigenausschusses zu entnehmen ist. 314

#### Sprachbarrieren und Beschäftigung

Im Jahr 2009 gab es eine Reihe von Beschwerden, dass unangemessene Sprachbarrieren sowohl EU-Bürgern als auch Drittstaatsangehörigen den Zugang zur Beschäftigung erschwerten.

In **Zypern** wurden mehrere Beschwerden wegen unnötig verlangter Kenntnisse der griechischen Sprache verzeichnet, die den Zugang zur Beschäftigung als Immobilienmakler 315, in einem Fremdenverkehrsamt 316 oder in

Litauen/Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas/ Nr. A-261-997/2009; Litauen/Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas/ Nr. A-756-152/2009.

Die neuen Rechtsvorschriften, der schwedische Gesetzeskodex 2009:724, trat am
1. Januar 2010 in Kraft. Das Verwaltungsgebiet für Finnisch wird auf weitere 18
Gemeinden erweitert, und das Verwaltungsgebiet für Sami auf weitere 13 Gemeinden. Das Verwaltungsgebiet für Meänkieli wird nicht erweitert.

Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen trat in Polen am
1. Juni 2009 in Kraft (die Charta wurde im Jahr 2004 gezeichnet und im Januar 2009 ratifiziert). Gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Charta erkennt Polen die folgenden Sprachen als Minderheitensprachen im Sinne der Charta an: Belarussisch, Tschechisch, Hebräisch, Jiddisch, Karamaisch, Kaschubisch, Litauisch, Lemkisch, Deutsch, Armenisch, Roma, Russisch, Slowakisch, Tatarisch und Ukrainisch. Siehe Website des Ministeriums für Inneres und Verwaltung:

http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/584/Europejska\_karta\_jezykow\_regionalnych\_lub\_mniejszosciowych.html (18.9.2009).

Report of the Committee of Experts on the Application of the European Charter for Regional or Minority Languages in Cyprus (Bericht des Sachverständigenausschusses zur Anwendung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen in Zypern), 23.9.2009.

<sup>&</sup>lt;sup>315</sup> Aktenzeichen AKR 70/2005 & 73/2005 vom 23.2.2007.

Entscheidung vom 1.8.2006. Die zyprische Gleichbehandlungsstelle kam zu dem Schluss, dass sie keine konkreten Empfehlungen geben könne, da Rechte Dritter involviert seien (sie bezog sich auf die Person, die für die betreffende Stelle eingestellt worden war) und da der Beschwerdeführer beim Obersten Gericht Berufung eingelegt habe, um die Aufhebung der

Pflegeberufen<sup>317</sup> einschränkten. In **Dänemark**<sup>318</sup> und **Schweden**<sup>319</sup> gingen bei den Gleichbehandlungsstellen ebenfalls Beschwerden wegen Diskriminierung aufgrund der Sprache ein.

In einem Bericht von *Amnesty International* wurden die als diskriminierend gewerteten Anforderungen des **estnischen** Sprachengesetzes kritisiert, wonach die estnischen Sprachkenntnisse der im öffentlichen Dienst Beschäftigten aus Minderheitengruppen vom staatlichen Spracheninspektorat regelmäßig überprüft werden. Im Juni führte die Regierung neue Sprachanforderungen für einige Berufe im privaten Sektor ein. <sup>320</sup> Auch in **Lettland** erschweren formale Anforderungen an die Sprachkompetenz, die im Jahr 2009 für verschiedene Berufe und Tätigkeiten im öffentlichen und privaten Sektor eingeführt wurden, Nichtmuttersprachlern der lettischen Sprache, darunter auch lettische Bürger, den Zugang zum Arbeitsmarkt. <sup>321</sup> In **Litauen** gaben 42 % der Befragten aus ethnischen Minderheiten an, dass sie wegen schlechter litauischer Sprachkenntnisse Probleme auf dem Arbeitsmarkt hätten. <sup>322</sup>

In **Deutschland** verurteilte das Arbeitsgericht Berlin einen Kunstverein zur Zahlung einer Entschädigung an eine 48-jährige in der Dominikanischen Republik geborene deutsche Frau, da ihre Bewerbung mit der Begründung abgelehnt wurde, Deutsch sei nicht ihre Muttersprache. Das Gericht sah dies als einen Fall indirekter Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft ohne objektive Rechtfertigung an.<sup>323</sup>

Beim Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (CEOOR) in **Belgien** gehen regelmäßig Beschwerden wegen sprachlicher Diskriminierung ein, obwohl derartige Vorfälle nicht in dessen Zuständigkeitsbereich fallen. Die belgische Verfassung <sup>324</sup> räumt Arbeitgebern das Recht ein, den Sprachengebrauch ihrer Beschäftigten nicht nur während der Arbeitszeiten, sondern auch für die informelle Kommunikation zu regeln. Im Jahr 2009 forderte der Europarat Belgien dringend zur Einrichtung einer Stelle auf, die sich speziell mit sprachlicher Diskriminierung befasst. <sup>325</sup>

Entscheidung der Hochschule zugunsten des anderen Bewerbers zu erwirken.

Angaben eines Bediensteten der zyprischen Gleichbehandlungsstelle vom 26.9.2009.

<sup>318</sup> Ligebehandlingsnævnet (2009) "Ligebehandlingsnævnets udtalelse j.nr. 2500044-09 afgivet den 6. marts 2009", verfügbar unter:

http://www.ast.dk/page\_pic/pdf/2500044\_09\_sprog\_15\_04\_2009\_10\_12.pdf (1.10.2009). http://www.do.se/Om-DO/Stamningar-och-forlikningar/Forlikning-Jonkopings-kommun/

<sup>320</sup> Amnesty International, Report 2009: The State of the World's Human Rights: Estonia; (Bericht 2009: Menschenrechte in Estland), verfügbar unter: http://www.amnesty.org/en/region/estonia/report-2009 (1.9.2009).

http://www.likumi.lv/doc.php?id=194735.

Darbo ir socialinių tyrimų institutas (2008) Vyrų ir moterų, priklausančių etninėms mažumoms, padėtis darbo rinkoje, tyrimo ataskaita. (Bericht der auf Antrag der Abteilung für nationale Minderheiten und im Ausland lebenden Litauer durchgeführten Studie). Verfügbar in litauischer Sprache unter <a href="http://www.tmid.lt/wp-content/uploads/2009/05/tautmaz">http://www.tmid.lt/wp-content/uploads/2009/05/tautmaz</a> ataskaita-2008-12-5d.pdf

http://www.tmid.lt/wp-content/uploads/2009/05/tautmaz\_ataskaita-2008-12-5d.pdf (1.9.2009).

Siehe auch RAXEN Bulletin I 2009; Berlin/Arbeitsgericht/55 Ca 16952/08 (11.2.2009).

Artikel 129. Absatz 1.3.

<sup>325</sup> Siehe ECRI Report on Belgium (fourth monitoring cycle) (Vierter ECRI-Bericht über Belgien), veröffentlicht am 26. Mai 2009, S. 20,

### 3.5.5. Negativer Diskurs über Minderheiten (auch bei Wahlen)

In einigen Kampagnen für die Europawahlen gab es minderheitenfeindliche Untertöne. In Ungarn verwendete die Jobbik Magyarországért Mozgalom (Bewegung für ein besseres Ungarn) trotz des vom nationalen Wahlkomitee verhängten Verbots den Slogan "Ungarn gehört den Ungarn". 326 Im Vereinigten Königreich führte die British National Party (Britische Nationalpartei) eine Kampagne unter dem Motto "Britische Jobs für britische Arbeiter", in der sie dafür eintrat, Arbeitsplätze im Vereinigten Königreich nicht an Zuwanderer zu vergeben. Diese Partei unterstützte auch Proteste und Streiks in einer Ölraffinerie in Killingsholme, die Arbeitnehmer aus anderen europäischen Ländern beschäftigte. 327 In Rumänien lancierte die meistgelesene, Tageszeitung Jurnalul Nabional eine gegen Roma gerichtete, stark populistische Medienkampagne und schlug darin vor, die Bezeichnung "Roma" in "Zigeuner" zu ändern, um Verwechslungen mit Rumänen außerhalb der Landesgrenzen zu vermeiden. <sup>328</sup> Selbst in **Griechenland**, wo das Thema Zuwanderung trotz hoher Zuwanderungsströme in Wahlkampagnen traditionell nicht ausgeschlachtet wird, rückte die illegale Zuwanderung während des Wahlkampfs immer mehr in den Blickpunkt der landesweiten und lokalen Medien. In **Deutschland** trat die Nationaldemokratische Partei Deutschland (NPD) während der Landtagswahlen in Sachsen im August 2009 und der Bundestagswahlen Ende September 2009 mit Losungen wie "Arbeitsplätze für Deutsche" oder "Kriminelle Ausländer raus", die sich überwiegend gegen polnische EU-Bürger richteten, an die Öffentlichkeit. 329 Wahlplakate wie "Polen-Invasion stoppen!" wurden für rechtswidrig erklärt. 330 In Schweden veröffentlichten die "Schweden-Demokraten" (SD) Plakate mit der Aufschrift "Gebt uns Schweden zurück" (Ge oss Sverige tillbaka). Die Partei vertrat die Auffassung, dass eine multikulturelle Gesellschaft und die EU die größten Bedrohungen für die "einzigartige schwedische Kultur" seien. 331 Nach den Wahlen vertrat der Parteiführer der SD in einem Artikel die Auffassung, dass der Islam die "größte Bedrohung Europas seit dem Zweiten Weltkrieg" darstelle.332

http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle\_04/04\_CbC\_eng/BEL-CbC-IV-2009-018-ENG.pdf, zuletzt aufgerufen am 7.9.2009.

<sup>326</sup> Ungarn/Entschließung Nr. 189/2009 des Nationalen Wahlkomitees, verfügbar unter: http://www.valasztas.hu/hu/ovb/hatarozatok/2009/2009-2475.html (29.9.2009).

http://www.dailymail.co.uk/news/article-1131708/British-jobs-British-workers-Wildcat-strikes-spread-foreign-workers-shipped-UK.html (26.1.2010).

Die besagte Zeitung ist Jurnalul Naţional. Siehe L. Y. Roloff (2009), "NPD-Plakatwelle macht Polen und Deutsche wütend", in. Spiegel online (21.8.2009), verfügbar unter: <a href="http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,643760,00.html">http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,643760,00.html</a>.

Oberverwaltungsgericht Greifswald, 3 M 155/09 (19.9.2009)). Frankfurter Rundschau (29.9.2009), S. 3.

Oberverwaltungsgericht Greifswald, 3 M 155/09 (19.9.2009)). Frankfurter Rundschau (29.9.2009), S. 3.

http://www.sverigedemokraterna.net/int\_text.php?action=fullnews&id=225 (13.7.2009).

http://www.thelocal.se/22762/20091020/ (21.1.2010).

### 3.5.6. Anerkennung von Eheschließungen nach Roma-Tradition

Das Problem der Diskriminierung von Roma wurde in diesem Bericht bereits verschiedentlich Stellen erwähnt. Die Diskriminierung von Roma in Griechenland wurde im Jahr 2009 vom nationalen Menschenrechtsausschuss thematisiert. 333 In Spanien legte die FSG (Fundacion Secretariado Gitano) im Juli 2009 einen Bericht über die Diskriminierung von Roma-Frauen vor. 334 Außerdem befand der EGMR in seinem Urteil vom 8. Dezember 2009, dass Spanien in der Rechtssache Muñoz Díaz gegen Spanien gegen Artikel 14 (Diskriminierungsverbot) der Europäischen Menschenrechtskonvention in Verbindung mit Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 zur Konvention (Recht auf Achtung des Eigentums) verstoßen hatte. 335 In dieser Rechtssache hatten die spanischen Behörden die Anerkennung einer nach den Traditionen und Sitten der Roma geschlossene Ehe für den Bezug einer Hinterbliebenenrente im Rahmen des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes verweigert. Nach Auffassung des EGMR stand die Weigerung des Staates, die Ehe des Antragstellers in gutem Glauben anzuerkennen, im Gegensatz zu seiner Anerkennung von Ehen bei Hinterbliebenenrenten in anderen Fällen, was eine diskriminierende Behandlung im Sinne von Artikel 14 darstellte.

### 3.5.7. Ein von Vielfalt geprägter Ansatz für den Umgang mit Minderheiten

In **Belgien** billigte das flämische Parlament im April 2009 das Integrationsdekret ("*Integratiedecreet*") <sup>336</sup>, das grundlegenden Änderungen gegenüber dem Minderheitendekret ("*Minderhedendecreet*") von April 1998 beinhaltet. <sup>337</sup> Mit dem neuen Dekret verlagert sich der politische Fokus von der bisherigen Unterscheidung zwischen (nichtwestlichen) Ausländern einerseits und gebürtigen Belgiern sowie westlichen Ausländern andererseits auf einen umfassenderen Ansatz, nach dem die gesamte flämische Gesellschaft Verantwortung für die Förderung der Vielfalt übernimmt. Das neue Dekret soll Effizienz, Koordinierung und Wirksamkeit der flämischen Politik verbessern. Eine spezielle Rolle ist für das Minderheitenforum vorgesehen, einer Plattform zur Vertretung kultureller und ethnischer Minderheiten in Flandern, die aktiv in die politischen Weichenstellungen der flämischen Verwaltung einbezogen wird. Darüber hinaus erhalten Städte und Gemeinden mehr Spielraum für maßgeschneiderte Integrationsansätze in ihrer Bevölkerung. Zudem soll die Organisation der sozialen Übersetzungsdienste strukturell verbessert werden.

http://www.nchr.gr/media/gnwmateuseis\_eeda/roma/Apofasi\_EEDA\_Tsigganoi\_2009\_FIN A L.doc (12.1.2010).

http://www.gitanos.org/upload/29/24/ONU-Report Spain44 sp.pdf (1.10.2009).

<sup>&</sup>lt;sup>335</sup> Antrag Nr. 49151/07.

Flandern/Dekret, *BS* 02.VII.2009 (30.4.2009). Der vollständige Text ist verfügbar unter: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\_body.pl?language=nl&caller=summary&pub\_da te =2009-07-02&numac=2009035504 (Niederländisch) (24.11.2009).

<sup>&</sup>lt;sup>337</sup> Flandern/Dekret, BS 19.VI.1998 (22.4.1998).

## 4. Gleichbehandlung und Bekämpfung von Diskriminierung

In diesem Kapitel geht es um Fragen der Gleichbehandlung und der Bekämpfung von Formen der Diskriminierung, die in den bisherigen Abschnitten dieses Berichts noch nicht behandelt wurden. Dargestellt werden auch die aktuellen Entwicklungen beim Schutz vor Diskriminierung wegen des Geschlechts, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung.

# 4.1. Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität

Im Jahr 2009 veröffentlichte die FRA zwei Berichte zur Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung in den EU-Mitgliedstaaten. Der erste Bericht beleuchtete die Rechtslage und stellte die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten beim Schutz von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgendern (LGBT) vor Diskriminierung dar. Der zweite Bericht über die sozialen Aspekte der Rechte und des Schutzes vor Diskriminierung zeigte auf, welche Formen die Diskriminierung von LGBT annimmt und wie das Leben der Betroffenen davon beeinträchtigt wird.

#### Ehe und Anerkennung von Partnerschaften

Bei den nationalen Entwicklungen in diesem Bereich standen im Jahr 2009 Themen rund um die Anerkennung von Ehen und Partnerschaften im Vordergrund. In **Schweden** wurde ein neues Gesetz über die Eheschließung verabschiedet. Seit dem 1. Mai 2009 spielt es im schwedischen Eherecht keine Rolle mehr, ob die Ehepartner unterschiedlichen oder gleichen Geschlechts sind. Die Regelungen gelten sowohl für standesamtliche als auch kirchliche Trauungen. Mit dem Inkrafttreten des neuen Eherechts verlor das Gesetz über eingetragene Partnerschaften seine Gültigkeit. <sup>340</sup> Österreich nahm am 10. Dezember 2009 das Eingetragene Partnerschaft-Gesetz an, das gleichgeschlechtlichen Paaren die Möglichkeit bietet, ihre verpflichtende

<sup>338</sup> http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications\_reports/pub cr homophobia 0608 en.htm

http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications\_reports/pub cr homophobia p2 0309 en.htm

http://www.rfsl.se/?p=420 (04.07.2009), http://www.sweden.gov.se/sb/d/8586/a/79062 (Äktenskap för par med samma kön – Vigselfrågor (SOU 2007:17)) (4.7.2009).

Bindung eintragen zu lassen und dadurch Zugang zu den zahlreichen Vorteilen von Ehen zwischen Partnern unterschiedlichen Geschlechts zu erhalten. In **Slowenien** erklärte das Verfassungsgericht in einem Urteil, dass Artikel 22 des Gesetzes für die Eintragung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften verfassungswidrig sei und geändert werden müsse, da er eine unterschiedliche Behandlung von gleichgeschlechtlichen (in einer Lebenspartnerschaft vereinten) Paaren und heterosexuellen (in einer Ehe vereinten) Paaren in Bezug auf die Möglichkeit vorsehe, das Vermögen des verstorbenen Partners zu erben. 341 Diese Entwicklungen sind zwar im Kontext der nationalen Zuständigkeiten sehen. wirken sich aber **Z**11 zweifellos Arbeitgeberleistungen und die Möglichkeit aus, die nach EU-Recht gewährten Rechte für "Ehepartner" oder "Familienangehörige" in Anspruch zu nehmen (z. B. in Fragen der Freizügigkeit).

In Italien entschied der Oberste Gerichtshof in seinem Urteil Nr. 6441 vom 17. März 2009 erstmals, dass ein Drittstaatsangehöriger, der dauerhaft bei seinem italienischen gleichgeschlechtlichen Partner lebt, keinen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis aus Gründen der Familienzusammenführung habe. Dieses Urteil ist zwar nicht anders als bei heterosexuellen unverheirateten Partnern, lässt jedoch Anzeichen einer indirekten Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung erkennen. In Rumänien verbietet das neue Zivilgesetzbuch in Artikel 277 ausdrücklich gleichgeschlechtliche Partnerschaften und Ehen sowie die Anerkennung gleichgeschlechtlicher Ehen und Partnerschaften, die von Rumänen und Ausländern im Ausland eingetragen wurden; dieser Bestimmung zufolge werden auch gleichgeschlechtliche oder heterosexuelle Lebenspartnerschaften, die von rumänischen Staatsbürgern oder Ausländern im Ausland eingetragen oder geschlossen wurden, in Rumänien nicht anerkannt. 342 Diese Entwicklungen sind ein neuerlicher Beleg dafür, wie schwierig es für gleichgeschlechtliche Partner ist, nach den aktuellen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten auf einzelstaatlicher Ebene wie auch auf EU-Ebene als Familienangehörige behandelt zu werden.

#### Homophobe Straftaten

In Italien wurden 2009 im Parlament Versuche zur Anrechnung erschwerender Umstände bei Straftaten, die durch Hass auf LGBT motiviert waren, vereitelt. In der Begründung hieß es, dass eine solche Anrechnung gegen die Gleichbehandlungsklausel der Verfassung verstoßen würde. 343 Demgegenüber verabschiedete Schottland im Juni 2009 ein Gesetz, das im Falle einer Straftat aufgrund eines Vorurteils wegen der sexuellen Ausrichtung einer Person oder der Transgender-Identität eine Strafverschärfung im Urteil verlangt und sich damit als erste europäische Rechtsvorschrift gezielt auf Straftaten ausgerichtet

\_

<sup>341</sup> Slowenien/Verfassungsgericht U-I-425/06, 2.7.2009.

http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\_pck.proiect?cam=2&idp=10256 (29.9.2009).
 Die gemeinsamen Gesetzentwürfe Nr. 1658-1882-A wurden in einer Abstimmung der Unteren Kammer am 13. Oktober 2009 abgelehnt. Die Kammer entschied, dass die Gesetzentwürfe insofern verfassungswidrig seien, als die Opfer homophober Straftaten einen "privilegierten Schutz" gegenüber anderen Opfern erhalten würden. (*Testo unificato delle proposte di legge n. 1658 e 1882, recante l'introduzione nel codice penale della circostanza aggravante inerente all'orientamento o alla discriminazione sessuale*).

ist, die durch Hass auf Transgender motiviert sind. <sup>344</sup> Solche Rechtsvorschriften könnten einen Beitrag zur Eindämmung homophober Äußerungen und Gewalttaten leisten.

#### Zugang zu Informationen über Homosexualität

Aus Litauen wurde berichtet, dass die Beratungen im Parlament über die neue Fassung des Gesetzes über den Schutz von Minderjährigen vor den schädlichen Folgen bestimmter öffentlicher Informationen von homophoben Äußerungen geprägt waren.345 Als Beispiele für Informationen, die sich abträglich auf die körperliche, geistige oder moralische Entwicklung Minderjähriger auswirken können, nennt Artikel 4 des Gesetzes Informationen, die "homosexuelle, bisexuelle oder polygame Beziehungen propagieren". Im September 2009 nahm das Europäische Parlament eine "Entschließung zu dem litauischen Gesetz zum Schutz von Minderjährigen vor schädlichen Folgen öffentlicher Informationen" an, in der es die Schlüsselrolle der EU beim Vorgehen gegen alle Formen der Diskriminierung und insbesondere gegen Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung bekräftigte. <sup>346</sup> Im Dezember 2009 wurde das betreffende Gesetz vom litauischen Parlament geändert. Die neue Bestimmung, welche die Propagierung homosexueller Beziehungen verbietet, wurde durch die neutrale Bestimmung ersetzt, die Informationen verbot, die zu "sexuellen Beziehungen anregen". Dieser Wortlaut erschwert jedoch Vorhersagen darüber, wie das Gesetz konkret angewendet und sich auf LGBT-Fragen auswirken wird. Die bisherige Bestimmung, die "gegen die Werte der Familie gerichtete" Informationen verbietet, wurde auf Informationen ausgeweitet, die "Verachtung für die Werte der Familie ausdrücken und das Konzept der Eheschließung und Familiengründung in einer anderen Form als in der Verfassung der Republik Litauen und im Zivilgesetzbuch der Republik Litauen festgelegt fördern".

Im Jahr 2009 wurden dem litauischen Parlament weitere Ergänzungsgesetze zum Strafgesetzbuch und zum Kodex der Ordnungswidrigkeiten vorgelegt, die im Falle ihrer Annahme die strafrechtliche Verfolgung einer Vielzahl von Aktivitäten gestatten würden. Davon betroffen wären Kampagnen zu Menschenrechtsfragen im Zusammenhang mit der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität, die LGBT über sexuelle Gesundheit informieren, oder die Organisation von Filmfestspielen für Homosexuelle und "Pride"-Veranstaltungen.

#### Geschlechtsidentität und Anerkennung der Geschlechtsidentität

Offences (Aggravation by Prejudice) (Scotland) Act 2009 (Strafgesetz 2009 (Strafverschärfung wegen Voreingenommenheit) (Schottland)). Der entsprechende Gesetzentwurf des schottischen Parlaments wurde am 3. Juni 2009 verabschiedet und erhielt am 8. Juli 2009 die Königliche Zustimmung (Royal Assent). Das Gesetz trat am 24. März 2010 in Kroft

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\_1?p\_id=349306&p\_query=&p\_tr2=(12.1.2010).

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. September 2009 zu dem litauischen Gesetz zum Schutz von Minderjährigen vor schädlichen Folgen öffentlicher Informationen, verfügbar unter: <a href="http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-001-9+0+DOC+XML+V0//DE">http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-001-9+0+DOC+XML+V0//DE</a> (19.1.2010).

In Schweden verbietet das neue Diskriminierungsgesetz seit dem 1. Januar 2009 die Diskriminierung aus Gründen der "Transgender-Identität oder des Ausdrucks der Geschlechtlichkeit". In der EU verfügen lediglich Ungarn und das Vereinigte Königreich über klare Bestimmungen zur Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität. mehreren Mitgliedstaaten hat die unklare Rechtslage bei der Definition der laut Gleichbehandlungsrecht schutzwürdigen Gründe bedauerlicherweise dazu geführt, dass ein wirksamer Schutz nicht gegeben ist. Dies gilt vor allem, wenn die Geschlechtsidentität nicht der Diskriminierung aus Gründen des "Geschlechts" zugerechnet wird, wie es laut EU-Rechtsprechung und der im Jahr 2006 neu gefassten Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Fall sein sollte. 347

In einem Urteil des österreichischen Verfassungsgerichts von 2009<sup>348</sup> sowie in mehreren Urteilen des Obersten Verwaltungsgerichts Österreichs zwischen 2008 und 2010<sup>349</sup> wird die Möglichkeit der amtlichen Anerkennung ohne eine vollständige Geschlechtsumwandlung und vor allem ohne obligatorische Operationen zugesichert. Entscheidend ist einzig und allein, dass der Antragsteller transsexuell ist und sein Lebens- und Berufsalltag dem des anderen Geschlechts entspricht. Damit nimmt Österreich einen ähnlichen Standpunkt wie das Vereinigte Königreich und Spanien ein. Im Vereinigten Königreich wird für die Ausstellung eines *Gender Recognition Certificate* (Bescheinigung über die Anerkennung der Geschlechtszugehörigkeit) keine Hormonbehandlung oder Operation verlangt, und in Spanien wird für die amtliche Änderung des bei der Geburt eingetragenen Geschlechts zwar eine medizinische Behandlung verlangt, jedoch keine das Geschlecht umwandelnde Operation.

## 4.2. Diskriminierung aufgrund einer Behinderung

In **Deutschland** hob der *Bericht der Bundesregierung zur Lage behinderter Menschen* die Fortschritte bei den integrativen Erziehungsangeboten für Kinder mit Behinderungen, der Beschäftigungsquote behinderter Menschen und der besseren Zugänglichkeit zur gebauten Umgebung hervor. <sup>350</sup> Auf EU-Ebene wurde im Oktober 2009 der Bericht der Ad-hoc-Sachverständigengruppe veröffentlicht, der sich mit der Umstellung der Pflege in Einrichtungen auf die gemeindenahe Betreuung für ältere Menschen, Kinder und Menschen mit Behinderungen oder psychischen Gesundheitsproblemen befasst. Am Ende gibt der Bericht eine Reihe von Empfehlungen und fordert die FRA unter anderem dazu auf, im Rahmen ihres Mandats weitere Daten zu diesem Thema zu

ABl. L 204, 49. Jahrgang, verfügbar unter:

http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:204:SOM:de:HTML

VfGH, 3.12.2009, B 1973/08.

<sup>&</sup>lt;sup>349</sup> VwGH, 27.2.2009, 2008/17/0054; VwGH, 15.9.2009, 2008/06/0032; VwGH, 17.2.2010, 2009/17/0263

Deutschland/Bundesregierung, *Behindertenbericht 2009*, http://www.bmas.de/portal/9828/ (22.10.2009).

erheben und entsprechende Untersuchungen und Analysen durchzuführen. 351

Die Grundrechte von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistigen Behinderungen sind auch Gegenstand eines Forschungsprojekts der FRA im Zeitraum 2009-2011.

### 4.2.1. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden "Behindertenrechtskonvention", BRK) wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit der Resolution 61/106 vom 13. Dezember 2006 angenommen und trat am 3. Mai 2008 in Kraft. Ende 2009 hatten 12 EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert: Belgien, Dänemark, Deutschland, Italien, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich. Im Jahr 2010 wurde die Konvention von drei weiteren EU-Mitgliedstaaten (Frankreich, Lettland und Slowakei) ratifiziert. Die Behindertenrechtskonvention internationale ist der erste Menschenrechtsvertrag, den die Europäische Union ratifiziert hat. Vorausgegangen war die Annahme der Entscheidungen am 26. November 2009 durch den Rat der Europäischen Union, die der Europäischen Gemeinschaft (ietzt EU) grünes Licht für die Ratifizierung Behindertenrechtskonvention gaben, wenn auch mit dem Vorbehalt, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen bei den Streitkräften vom Geltungsbereich des Übereinkommens auszuschließen, um Unvereinbarkeiten mit der Richtlinie 2000/78 zu vermeiden. Mit der Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention verpflichtet sich die EU, bei den von ihr eingeleiteten Maßnahmen die Bedingungen der Behindertenrechtskonvention zu erfüllen und die darin geforderten Maßnahmen zu ergreifen, soweit sie über die dafür erforderlichen Zuständigkeiten verfügt.

Zur Einhaltung der Behindertenrechtskonvention wurden in den einzelnen Mitgliedstaaten verschiedene Rechtsetzungsmaßnahmen eingeleitet. In einigen Fällen waren die Rechtsetzungsmaßnahmen mit der Annahme eines nationalen Aktionsplans verknüpft, durch den die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention in verschiedenen staatlichen Bereichen vereinfacht werden soll, wie dies beispielsweise in **Deutschland** geplant ist. 353

### 4.2.2. Definition von Behinderung

Eine interessante Entwicklung ist bei der Definition von "Behinderung" zur Festlegung des Geltungsbereichs der Antidiskriminierungsgesetze festzustellen.

http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=429&langId=de&moreDocuments=yes (12.10.2010).

<sup>352</sup> Siehe Artikel 44 der Behindertenrechtskonvention über den Beitritt von Organisationen der regionalen Integration.

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/behindertenrechtskonvention-crpd.html#c1903 (22.10.2009).

In seiner Auslegung der Gleichbehandlungsrichtlinie (2000/78/EG) versteht der Europäische Gerichtshof den Begriff "Behinderung" so, dass er "eine Einschränkung erfasst, die insbesondere auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist und die ein Hindernis für die Teilhabe des Betreffenden am Berufsleben bildet". 354 In der Rechtssache Chacón Navas traf der Gerichtshof eine klare Unterscheidung zwischen "Behinderung" und "Krankheit". Dies bedeutet, dass kurzzeitige oder vorübergehende Krankheiten, die das Urteilsvermögen beeinträchtigen, nicht mit Beeinträchtigungen gleichzusetzen sind, die unter bestimmten Bedingungen zu einer "geistigen Behinderung" führen. Im Vereinigten Königreich erweiterte das House of Lords (Oberhaus) in der wegweisenden Rechtssache SCA Packaging Ltd gegen Boyl<sup>355</sup> den Geltungsbereich des Begriffs "Behinderung" jedoch dahingehend, dass künftig mehr Menschen unter den Schutz des Gesetzes von 1995 über Diskriminierung wegen einer Behinderung (Disability Discrimination Act) fallen. 356 In dieser Rechtssache befand das Oberhaus, dass Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Erkrankung, deren Intensität im Laufe der Zeit variieren kann, dennoch als "behindert" zu bezeichnen sind, wenn der Schweregrad ihrer Erkrankung künftig wieder zunehmen könnte.

### 4.2.3. Fortschritte beim Entwurf einer "horizontalen" Richtlinie

Die Europäische Kommission legte am 2. Juli 2008 einen Vorschlag für eine neue Richtlinie gegen Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung außerhalb des Bereichs Beschäftigung vor. 357 Auf der Tagung des Rates "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" (EPSCO) am 8. und 9. Juni 2009 wurde ein Bericht über die Fortschritte bei der vorgeschlagenen Richtlinie erörtert. Auf seiner Tagung am 30. November 2009 überprüfte der Rat EPSCO den Sachstand der Erörterungen und stellte fest, dass unter dem schwedischen Ratsvorsitz einige Fortschritte erzielt wurden. Zugleich stellte der Rat fest, dass noch umfassende Arbeiten ausstehen, um Rechtssicherheit zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Klarheit über die Auswirkungen des Richtlinienentwurfs besteht. In Bezug auf dieses Instrument wurden noch keine Vereinbarungen getroffen.

EuGH (Große Kammer), 11. Juli 2006, C-13/05, Sonia Chacón Navas gegen Eurest Colectividades SA.

<sup>&</sup>lt;sup>355</sup> (2009) UKHL 37.

Verfügbar unter: http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/37.pdf (19.10.2009).

<sup>357</sup> KOM(2008) 426.

# 4.3. Entwicklungen im Bereich der Gleichbehandlung

## 4.3.1. Mitteilung der Kommission zu gesundheitlicher Ungleichheit

Im Oktober 2009 veröffentlichte die Europäische Kommission die Mitteilung "Solidarität im Gesundheitswesen: Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU" 358. Der Begriff "gesundheitliche Ungleichheit" bezieht sich auf Unterschiede in Bezug auf den Gesundheitszustand und Gesundheitsschäden. die auf vermeidbare soziale und wirtschaftliche Faktoren statt individueller und genetischer Merkmale zurückzuführen sind. In allen europäischen Ländern wird ein sozialer Gradmesser für die Gesundheit festgelegt, demzufolge die Lebenserwartung bei den ärmsten Menschen mit dem schlechtesten Gesundheitszustand am kürzesten ist. So haben Menschen Migrationshintergrund und Roma eine geringere Lebenserwartung und höhere Sterblichkeit als der landesweite Durchschnitt. Zu den sozialen Faktoren für die Gesundheit gehören der Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Wohnraum, Gesundheitsversorgung und Sozialschutz. Daher trägt die diskriminierungsfreie und integrative Bereitstellung dieser Leistungen zur Verbesserung der Volksgesundheit und zum Abbau von gesundheitlicher Ungleichheit bei.

In ihrer Mitteilung umreißt die Kommission die Rolle der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) wie folgt: "Untersuchung, wie die Agentur für Grundrechte im Rahmen ihres Mandats Informationen zum Ausmaß gesundheitlicher Ungleichheit bei besonders schutzbedürftigen Gruppen in der EU erheben könnte. Dies betrifft insbesondere Fragen wie den Zugang zu adäquater Gesundheitsversorgung, soziale Unterstützung und Unterstützung bei Wohnungsangelegenheiten."<sup>359</sup>

## 4.3.2. Stärkung der Gesetzgebung

Im Jahr 2009 gab es verschiedene Initiativen, die auf die Umsetzung der bestehenden EU-Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung in innerstaatliches Recht abzielten. Dies betraf insbesondere die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, 360 die Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen 361 und die 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

<sup>358</sup> KOM(2009) 567 endg., Brüssel, 20.10.2009.

http://ec.europa.eu/health/ph\_determinants/socio\_economics/documents/com2009\_de.pdf

KOM(2009) 567 endg., Brüssel, 20.10.2009, S. 10.

Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

<sup>&</sup>lt;sup>361</sup> ABl. L 373 vom 21.12.2004, S. 37.

Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung). 362

In den **Niederlanden** wurde am 16. Juni 2009 das Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Gesetz über kommunale Antidiskriminierungseinrichtungen) angenommen, das alle Kommunen dazu verpflichtet, unabhängige und zugängliche Antidiskriminierungsstellen einzurichten. Dieses neue Gesetz sieht folgende Aufgaben für die Gleichbehandlungsstellen vor: a) für unabhängigen (Rechts-) Beistand bei Beschwerden wegen Diskriminierung sorgen und b) alle Beschwerden wegen Diskriminierung erfassen. Für unabhängige Untersuchungen zum Thema Diskriminierung ist weiterhin die Gleichbehandlungskommission zuständig. Dieses neu erlassene Gesetz ist als Reaktion des Gesetzgebers auf die große Zahl der nicht gemeldeten Diskriminierungsfälle zu sehen. Einer Erhebung der niederländischen Nichtregierungsorganisation "Art. 1" zufolge werden nur etwa 20 % aller Diskriminierungsfälle in den Niederlanden gemeldet und in den amtlichen Zahlen erfasst. 363 Dieses Gesetz soll dazu beitragen, dass Diskriminierungsopfer ihr anfängliches Zögern überwinden und Beschwerde einreichen und Diskriminierungsfälle zudem wirksamer erfasst werden. Das Gesetz kann auch als Reaktion auf die Kritik gesehen werden, dass die Gleichbehandlungskommission als zentrale niederländische (ETC) Gleichbehandlungsstelle nicht die Aufgabe hat. Diskriminierungsopfer bei der wirksamen Geltendmachung ihrer Rechte Rahmen im Gleichbehandlungsgesetze zu unterstützen (obgleich diese Aufgabe tatsächlich in vielen Bereichen bereits von den kommunalen NRO übernommen wurde).<sup>364</sup> Ab sofort fährt die niederländische Regierung offiziell zweigleisig, indem sie nicht nur den Artikel 13 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse umsetzt, sondern auch Artikel 20 der Richtlinie Gleichbehandlung von Männern und Arbeits-Frauen in Beschäftigungsfragen (Neufassung) und Artikel 12 der Richtlinie 2004/113/EG, die sich auf die Einrichtung von Gleichbehandlungsstellen beziehen: Für die unabhängige Unterstützung von Diskriminierungsopfern bei der Verfolgung von Beschwerden wegen Diskriminierung sind jetzt die neuen kommunalen Antidiskriminierungsbüros zuständig, und für die Durchführung unabhängiger Untersuchungen zum Thema Diskriminierung die ETC. 365 Für die Veröffentlichung unabhängiger Berichte und Unterbreitung von Empfehlungen zu diskriminierungsrelevanten Themen sind beide Stellen zuständig.366

Was die Schaffung einer der Gleichbehandlung zuträglichen Arbeitsatmosphäre anbetrifft, werden auch zunehmend die Arbeitgeber in die Pflicht genommen. Am 30. Juni 2009 wurde eine Novellierung des *Arbowet* (Arbeitsschutzgesetz) vorgenommen. Die Gesetzesnovelle verpflichtet die Arbeitgeber,

<sup>&</sup>lt;sup>362</sup> ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23.

http://www.art1.nl/artikel/8816-Nieuwe\_wet\_en\_campagne\_stimuleren\_melden\_discriminatie (12.1.2010).

R. Holtmaat, Catalysts for Change? - Equality bodies according to Directive 2000/43/EC (Katalysatoren für den Wandel? – Gleichbehandlungsstellen gemäß Richtlinie 2000/43/EG), Bericht an die Europäische Kommission, Luxemburg, Europäische Gemeinschaften 2007, S. 25.

Kamerstukken II, 2007–2008, 31 439, Nr. 3 (erläuterndes Memorandum), S. 7.

http://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzzc/vi2hl9afxyev/f=y.pdf (12.1.2010).

Diskriminierungen in ihrem Unternehmen zu verhindern und aktiv zu unterbinden. "Diskriminierung" hat inzwischen Eingang in die Liste der möglichen Ursachen für "psychosoziale Belastungen" am Arbeitsplatz gefunden (siehe Definition in Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe e des Arbowet). Gemäß Artikel 3 Absatz 2 sind die Arbeitgeber verpflichtet, ihre Arbeitnehmer weitestgehend vor psychosozialen Belastungen (siehe Definition in Artikel 1) zu schützen. Dementsprechend verpflichtet Artikel 5 des Arbowet die Arbeitgeber, im Rahmen einer "Risikobewertung" die vorhandenen Risiken für psychosoziale Belastungen (einschließlich Diskriminierung, "Mobbing" und sexuelle Belästigung) zu ermitteln. Zusätzlich zu dieser Bewertung muss der Arbeitgeber einen Maßnahmenplan für die ermittelten Risiken erarbeiten (Artikel 5 Absatz 3 Arbowet).<sup>367</sup>

## 4.3.3. Verknüpfung von ethnischer Herkunft und Staatsangehörigkeit

Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder der nationalen Herkunft ist häufig nur eine andere Facette der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft. Daher tauchen Fragen der Diskriminierung aufgrund der Rasse und/oder der ethnischen Herkunft oftmals auch im Zusammenhang mit Fragen der Migration und dem Status von Drittstaatsangehörigen auf dem Gebiet der EU-Mitgliedstaaten auf. Beispiele für Diskriminierungen in der Arbeitswelt, wie sie in Abschnitt 3.1 beschrieben werden, belegen oftmals, wie eng Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft und Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder der nationalen Herkunft miteinander verknüpft sind.

Somit ist es keine Überraschung, dass in mehreren EU-Mitgliedstaaten diese Gründe in den Antidiskriminierungsgesetzen zusätzlich zu den in Artikel 19 AEUV (vormals Artikel 13 EG-Vertrag)<sup>368</sup> erwähnten Gründen genannt werden. Das jüngste Beispiel dafür ist das *võrdse kohtlemise seadus* (Gleichbehandlungsgesetz), das am 1. Januar 2009 in **Estland** in Kraft getreten ist.<sup>369</sup> In **Frankreich** hat die HALDE (Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung) zwei Entscheidungen im Zusammenhang mit der Verweigerung von Familienleistungen für Kinder, die außerhalb des Verfahrens für Familienzusammenführungen in das Hoheitsgebiet des Staates eingereist sind, vorgelegt.<sup>370</sup> Im Einklang mit den Standpunkten der nationalen und internationalen Gerichte wertete die HALDE den abschlägigen Bescheid als diskriminierend und den Bestimmungen von Artikel 14 EMRK und der Kinderrechtskonvention zuwiderlaufend. In **Italien** stellte das *Tribunale di* 

<sup>&</sup>lt;sup>367</sup> Niederlande/Kamerstukken II, 2008-2009, 31 811 nr. A.

O. De Schutter (2009) Links between Migration and Discrimination (Verknüpfung zwischen Migration und Diskriminierung), Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, verfügbar unter:

http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4245&langId=en (20.12.2009).

Estland/Riigikantselei (23.12.2008) Riigi Teataja I, 56, 315; eine inoffizielle und unvollständige Übersetzung ist verfügbar unter:

<a href="http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XXXX006&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=v%F5rdse+kohtlemise+seadus">http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XXXX006&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=v%F5rdse+kohtlemise+seadus (08.10.2009)</a>.

Frankreich/HALDE/Nr. 2009-249 und 2009-250/29.6.2009, http://www.halde.fr/spip.php?page=article&id\_article=12969&liens=ok (10.10.2009).

*Brescia, sezione lavoro* (Gericht Erster Instanz, Sektion Beschäftigung in Brescia) am 26. Januar 2009 fest, dass die Anordnung des Bürgermeisters der Stadt Brescia (Anordnung 52053 vom 21. November 2008), einen Zuschuss von 1 000 EUR an Paare mit Wohnsitz in Brescia zu zahlen, die im Jahr 2008 ein Kind bekommen haben, sofern mindestens ein Elternteil die italienische Staatsbürgerschaft besitzt, diskriminierend ist und gegen Artikel 43 des *Testo Unico dell'immigrazione, d.lgs. 286/98* (Zuwanderungsgesetz) verstößt.<sup>371</sup>

Die wachsende Bedeutung des Verbots der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit wurde vom EGMR in einer Rechtssache bekräftigt, in der Lettland der Diskriminierung von Natâlija Andrejeva, "Nicht-Staatsbürgern mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht" in Lettland, die zuvor Staatsangehörige der früheren UdSSR war, für schuldig befunden wurde. Da sie keine lettische Staatsbürgerin ist, wurden die Rentenansprüche von Frau Andrejeva mit der Begründung nicht anerkannt, dass in ihrem Fall die Tatsache, dass sie für ein außerhalb Lettlands gegründetes Unternehmen gearbeitet hatte, obwohl sie sich physisch immer auf lettischem Staatsgebiet aufhielt, keine "Beschäftigung innerhalb des Hoheitsgebiets von Lettland" im Sinne des Gesetzes über staatliche Pensionen darstellte. 372

## 4.3.4. Stärkung der Zivilgesellschaft

Anwendung der Antidiskriminierungsgesetze kommt den Bei der Nichtregierungsorganisationen (NRO) eine wichtige Rolle zu. Aus diesem Grund ist es wichtig, ihre Kapazitäten zu stärken. Maßstäbe für Praktiken in anderen Ländern wurden zum einen durch das in Deutschland vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales finanzierte und vom Deutschen Menschenrechte durchgeführte Proiekt Institut gesetzt, zivilgesellschaftliche Organisationen dazu ermunterte, gegen Diskriminierung gerichtlich vorzugehen, etwa durch strategische Prozesse, 373 und zum anderen in Litauen mit der Veröffentlichung des Handbuchs für Gerichtsverfahren in Diskriminierungsfällen<sup>374</sup> durch das litauische Zentrum für Menschenrechte. Die Einrichtung von Stellen, die Sozialpartner oder andere Akteure in Bezug auf die besten Praktiken zur Beschleunigung der Lernprozesse beraten, kann ebenfalls einen wichtigen Beitrag leisten. Ein Beispiel dafür ist das in Deutschland vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderte Kompetenzzentrum, das als Anlaufstelle für Informationen über Instrumente des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) fungiert. 375 Ein weiteres Beispiel findet sich im Vereinigten Königreich. Dort veröffentlichte die Equality and Human Rights Commission (EHRC) (Kommission für Gleichbehandlung und Menschenrechte) im Oktober 2009 einen Bericht mit

http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ordinanzatribunale.pdf (1.10.2009).

EGMR (GK)/Andrejeva gegen Lettland (Antrag Nr. 55707/00), Urteil vom 18. Februar 2009 (endg.), http://www.echr.coe.int (12.1.2010).

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-diskriminierungsschutz-handlungskompetenz-fuer-verbaende/ (22.10.2009).

http://www.manoteises.lt (12.1.2010).

http://www.dbsv.org/infothek/barrierefreiheit/bundeskompetenzzentrum-barrierefreiheit/. Weitere Informationen sind verfügbar unter: http://www.bmas.de/portal/33798/2009 07 02 hintergrundtext kompetenzzentrum.html (22.10.2009).

dem Titel "Integration in the Workplace", <sup>376</sup> der die von Unternehmen eingeleiteten politischen und praktischen Maßnahmen beschreibt, um lesbische, schwule, bisexuelle und ältere Mitarbeiter sowie Menschen mit anderen Religionen oder Überzeugungen zu ermuntern, sich um eine Stelle zu bewerben und Möglichkeiten für den beruflichen Aufstieg zu nutzen.

## 4.3.5. Gleichbehandlung von Männern und Frauen

Im Bereich der Gleichbehandlung von Männern und Frauen wurden einige Fortschritte verzeichnet. In **Irland** erschien im Jahr 2009 eine Studie (The Gender Wage Gap in Ireland<sup>377</sup>) mit neuen ausführlichen Belegen für die Faktoren, die zu den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden im Land beitragen. Allerdings scheint das geschlechtsspezifische Lohngefälle abzunehmen, wie im ersten Bericht mit dem Titel "Progress Report on the National Women's Strategy 2007-2016<sup>6,378</sup> aufgezeigt wird, der wichtige positive Entwicklungen für Frauen seit der Einführung der Strategie im Jahr 2007 skizziert. In Belgien berichtete das Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen – Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes (Institut für die Gleichbehandlung von Männern und Frauen) anhand der Daten aus dem Jahr 2006, dass das geschlechtsspezifische Lohngefälle beim Bruttostundenlohn von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten in allen Wirtschaftszweigen 11 % beträgt, gemessen am Bruttojahreseinkommen jedoch bis zu 25 %, weil hier die Tatsache, dass mehr Frauen als Männer in Teilzeit arbeiten, voll zum Tragen kommt. Trotz der weiter bestehenden Probleme sieht das Institut dennoch einen relativ konstanten Trend in Richtung eines abnehmenden Lohngefälles. 379 Im Jahr 2009 wurden in **Zypern** verschiedene Rechtsvorschriften<sup>380</sup> geändert, um die Funktionen und Befugnisse des Ausschusses für die Gleichstellung der Geschlechter zu stärken und Diskriminierungsopfern mehr Schutz zu bieten. In Frankreich hat die HALDE (Hohe Behörde gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung) im Juni 2009 eine Entschließung zur Gleichstellung von Männern und Frauen angenommen, 381 in der die wirksame Anwendung des Gesetzes vom 23. März 2006 über die gleiche Bezahlung von Männern und Frauen, 382 insbesondere im privaten Sektor, bekräftigt wird. Im Rahmen des

http://www.equalityhumanrights.com/media-centre/new-workplace-report-launched/(19.10.2009).

The Equality Authority (2009), *The Gender Wage gap in Ireland* (Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede in Irland), verfügbar unter: http://www.equality.ie/index.asp?locID=105&docID=817 (2.10.2009).

<sup>378</sup> Irland/Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Rechtsreiorm, National Women's Strategy 2007-2016 (Nationale Strategie für Frauen), verfügbar unter: http://www.justice.ie/en/JELR/NWS2007-2016en.pdf/Files/NWS2007-2016en.pdf (2.10.2009).

Belgien/Institut für die Gleichbehandlung von Männern und Frauen (2009), *De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België*, S. 67, verfügbar unter: <a href="http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/24%20-%20Loonkloof%202009">http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/24%20-%20Loonkloof%202009</a> NL tcm336-44052 <a href="http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/24%20-%20Loonkloof%202009">http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/24%20-%20Loonkloof%202009</a> NL tcm336-44052 <a href="http://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009">http://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009</a> FR\_tcm337-440 <a href="http://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009">http://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009</a> FR\_tcm337-440 <a href="http://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009">http://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009</a> FR\_tcm337-440 <a href="http://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009">http://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009</a> FR\_tcm337-440 <a href="https://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009">https://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009</a> FR\_tcm337-440 <a href="https://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24

Gesetz über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Beruf und Berufsausbildung 205(I)/2002.

Frankreich/HALDE/Rechtshinweis/Erwägung Nr. 2009-237/ 29.06.2009, http://www.halde.fr/IMG/pdf/4686.pdf (12.10.2009).

Frankreich/Gesetz Nr. 2006-340 vom 23. März 2006 über die gleiche Bezahlung von

Aktionsplans der Regierung zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in Beschäftigung und Beruf lud der französische Minister für Arbeit, Soziales und Solidarität die Sozialpartner im November 2009 zu Verhandlungen über dieses Thema ein. Aufgrund dieser Verhandlungen soll ein neues Gesetz erarbeitet werden, das die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt in Bezug auf das bestehende Lohn- und Karrieregefälle, die Ungleichheiten bei der Karriereförderung und den Zugang zu hohen Führungspositionen verbessern soll.

Im Jahr 2009 nahm die slowakische Regierung eine Gender-Mainstreaming-Strategie für den Zeitraum 2009-2013 an, die derzeit zusammen mit Nichtregierungsorganisationen und dem nationalen Zentrum Menschenrechte in der Slowakei weiter ausgearbeitet wird. Im Vereinigten Königreich führte die Equality and Human Rights Commission (EHRC) (Kommission für Gleichbehandlung und Menschenrechte) eine formelle Untersuchung zur Geschlechterdiskriminierung im Finanzdienstleistungssektor durch und befragte dazu einige landesweit Finanzdienstleistungsunternehmen. Aus den Ergebnissen geht hervor, dass Frauen bei der leistungsbezogenen Vergütung 80 % weniger erhalten als ihre männlichen Kollegen, was ein Hauptgrund für das erhebliche Lohngefälle im Finanzdienstleistungssektor des Vereinigten Königreichs ist. 383 Dezember 2009 nahm die Europäische Kommission ihren Jahresbericht über die Gleichstellung von Frauen und Männern an, der die fortbestehenden geschlechtsspezifischen Unterschiede auf den Gebieten Beschäftigung, Bezahlung, Arbeitszeiten, Führungspositionen, Betreuungsarbeit, Familienpflichten und Armutsquote in der EU aufzeigt. 384 Angesichts dieser Faktenlage hält die Europäische Kommission eine Stärkung der Geschlechterdimension in allen Bereichen der Gesellschaft für notwendig, indem das Bekenntnis zur Gleichstellung der Geschlechter durch effiziente Mechanismen und Strukturen sowohl auf EU-Ebene als auch auf einzelstaatlicher Ebene in praktisches Handeln umgesetzt wird.

Besonders heftig umstritten in der Richtlinie 2004/113/EG war Artikel 5 (Versicherungsmathematische Faktoren) zur Berücksichtigung des Faktors Geschlecht bei der Berechnung von Prämien und Leistungen im Bereich des Versicherungswesens und verwandter Finanzdienstleistungen. Artikel 5 Absatz 2 lässt einige Ausnahmen von der Regel zu, nach der die Berücksichtigung des Faktors Geschlecht grundsätzlich nicht zu Unterschieden bei den Prämien und Leistungen führen sollte. In **Lettland** nahm das Ministerkabinett am 8. September 2009 die Verordnung Nr. 1002 über "Regelungen für die Anwendung der unterschiedlichen Behandlung bei der Festlegung von Versicherungsprämien und -leistungen" an. Nach dieser Verordnung ist die unterschiedliche Behandlung von Frauen und Männern bei der Lebensversicherung angesichts der Unterschiede bei der durchschnittlichen

Männern und Frauen: im Internet nur in französischer Sprache verfügbar unter: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000816849&fastPos=4&fastReqId=499934152&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte (12.10.2009).

http://www.equalityhumanrights.com/media-centre (19.10.2009).

Europäische Kommission (Dezember 2009) Gleichstellung von Frauen und M\u00e4nnern – 2010, (KOM(2009) 0694\_1), Br\u00fcssel, verf\u00fcgbar unter: <a href="http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=660">http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=660</a>

Lebenserwartung von Frauen und Männern zulässig,<sup>385</sup> weil die Einführung von Unisex-Tarifen zu höheren Kosten für die Kunden führen würde.<sup>386</sup>

## 4.4. Positive Maßnahmen

Die berufliche Integration von Minderheiten kann durch positive Maßnahmen verbessert werden. In Zypern wurden Gespräche über ein "Gesetz zur Einführung von Sonderbestimmungen für die Einstellung von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor" aufgenommen, nach dem grundsätzlich 10 % aller offenen Stellen mit behinderten Menschen zu besetzen sind. 387 In Spanien wies das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung 13/2009 vom 19. Januar 2009 eine Klage ab, die wegen verschiedener Artikel des Gesetzes 4/2005 vom 18. Februar 2005 des baskischen Parlaments zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern mit der Begründung eingereicht worden war, die Festlegung von Geschlechterquoten auf Wählerlisten verstoße gegen die Verfassungsgrundsätze von Leistung und Fähigkeit, die Freiheiten der politischen Parteien bei der Erstellung der Listen und das Recht auf gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Dienst. 388 Ebenso wies das Verfassungsgericht in Slowenien eine Klage gegen Artikel 62 des Gesetzes über die berufliche Rehabilitation und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen ab, wonach Arbeitgeber mit mindestens 20 Beschäftigten verpflichtet sind, einen bestimmten Anteil von Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen. Der Beschwerdeführer hatte hierin einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht des Arbeitgebers auf freie unternehmerische Initiative gesehen, das in Artikel 74 Absatz 1 der Verfassung verankert ist. 389 Diese Fälle verdeutlichen die wachsende Erkenntnis, dass "Leistung" womöglich kein neutrales Kriterium und die wirksame Anwendung Diskriminierungsverbots womöglich positive Maßnahmen zur Bekämpfung bestehender Klischees erfordern könnte.

#### Aktionspläne

Ein weiteres nützliches Instrument zur wirksamen Integrationsförderung und zur verstärkten Bekämpfung von Diskriminierung ist die Annahme eines Aktionsplans, der Lücken und Hindernisse ermittelt und den zeitlichen Rahmen festlegt, in dem diese zu beseitigen sind. In **Spanien** billigte der Ministerrat im

<sup>385</sup> Lettland/MK noteikumi Nr.1002 "Noteikumi par atšķirīgas attieksmes izmantošanu apdrošināšanas prēmijas un apdrošināšanas atlīdzības noteikšanā" (Verordnung Nr. 1002 des Ministerkabinetts über Regelungen für die Anwendung der unterschiedlichen Behandlung bei der Festlegung von Versicherungsprämien und -leistungen) (8.9.2009), verfügbar unter: http://www.likumi.lv/doc.php?id=197439&from=off (15.09.2009).

Lettland/Anotācija Ministru kabineta noteikumu projektam "Noteikumi par atšķirīgas attieksmes izmantošanu apdrošināšanas prēmijas un apdrošināšanas atlīdzības noteikšanā", verfūgbar unter: http://www.mk.gov.lv/doc/2005/FManot 16072009.2675.doc (15.9.2009).

Das Repräsentantenhaus in Zypern billigte den von der Regierung vorgelegten Gesetzentwurf. Das Gesetz von 2009 über die Einstellung von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor (Sonderbestimmungen) (Gesetz Nr. 146(I)/2009) wurde veröffentlicht und am 23.12.2009 in Kraft gesetzt.

<sup>388</sup> http://www.boe.es/boe/dias/2009/02/13/pdfs/BOE-A-2009-2502.pdf (1.10.2009). http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/o/79F11A62440695CCC125756D002A8D50 (21.9.2009).

Dezember 2008 einen Menschenrechtsplan und anschließend eine Anordnung<sup>390</sup> zur Einsetzung einer Kommission zur Überwachung des Plans, um die im Rahmen dieses Plans durchgeführten Maßnahmen zu bewerten. <sup>391</sup> Zudem billigte der Ministerrat am 10. Juli 2009 den dritten Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen für den Zeitraum 2009-2012, der die Strategie der Regierung für den Umgang mit Behinderungen umreißt. <sup>392</sup>

\_

<sup>&</sup>lt;sup>390</sup> Anordnung PRE/1597/2009 (15. Juni 2009).

<sup>391 &</sup>lt;u>http://www.boe.es/boe/dias/2009/06/16/pdfs/BOE-A-2009-9981.pdf</u> (1.10.2009).

http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/\_2009/refc20090710.htm#Disca pacidad (1.10.2009).

# 5. Rechte des Kindes und Kinderschutz

## 5.1. Rechtsrahmen

## 5.1.1. Übereinkommen der Vereinten Nationen und politische Leitlinien

2009 wurde die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes mit zahlreichen Maßnahmen gefördert. Im Juni hat der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes eine neue Allgemeine Bemerkung zu dem in Artikel 12 des CRC festgelegten allgemeinen Grundsatz angenommen, dass Kinder das Recht haben, gehört zu werden. Der Ausschuss legt eine rechtliche Analyse des Artikels 12 vor und erläutert die Voraussetzungen für die lückenlose Anwendung dieses Rechts, erörtert die Verbindung zwischen Artikel 12 und den drei weiteren allgemeinen Grundsätzen des Überkommens sowie mit anderen Artikeln, beschreibt die Anforderungen und die Folgen, die sich aus dem Recht des Kindes, gehört zu werden, in verschiedenen Situationen und Umfeldern ergeben, und nennt die grundlegenden Anforderungen für die Umsetzung dieses Rechts.<sup>393</sup> Überdies beschloss der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen 2009 die Einsetzung einer offenen Arbeitsgruppe, die die Möglichkeit prüfen sollte, ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes auszuarbeiten, in dem ergänzend zum Berichterstattungsverfahren des Übereinkommens ein Mitteilungsverfahren vorgesehen wird. 394

Im Februar 2009 veröffentlichte das Forschungszentrum *Innocenti* der UNICEF das Handbuch für das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, in dem die Hintergründe, der Anwendungsbereich und der Inhalt des Protokolls erläutert werden, und stellte Beispiele für Maßnahmen vor, die von den Vertragsstaaten zur Erfüllung ihrer mit diesem Instrument verbundenen Verpflichtungen durchgeführt werden. <sup>395</sup>

http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.doc (30.9.2009).

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/L-11.doc (30.9.2009).

Siehe <a href="http://www.unicef-irc.org/cgi">http://www.unicef-irc.org/cgi</a> bin/unicef/download\_insert.sql?PDFName=&ProductID=547&DownloadAddress=/publications/pdf/

Die UN-Generalversammlung hat am 18. Dezember 2009 ohne Abstimmung die Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern angenommen (A/RES/64/142). In den Leitlinien werden wünschenswerte Orientierungen für Politik und Praxis vorgegeben, in dem Bestreben, die Durchführung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und der einschlägigen Bestimmungen anderer internationaler Übereinkünfte zum Schutz und zum Wohl von Kindern, die ohne elterliche Fürsorge sind oder die in Gefahr sind, diese zu verlieren, zu verbessern. Händer veröffentlichten Daten, nach denen 2007 in Bulgarien 2 083 Neugeborene und Kleinstkinder von ihren Eltern (meist Alleinerziehenden oder Arbeitslosen) verlassen und in Waisenhäusern untergebracht wurden – fast 70 % der verlassenen Kinder werden nie von ihren Eltern besucht – zeigen, welche Bedeutung dieses Thema in den EU-Mitgliedstaaten hat.

Ebenfalls im Dezember 2009 veröffentlichte der UNHCR seine Richtlinien zum internationalen Schutz: "Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung von Flüchtlingen". Diese Richtlinien bieten inhaltliche und verfahrensbezogene Anleitungen zu einer kindgerechten Durchführung der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Wie wichtig sie sind, zeigt sich allein am Beispiel der von ihren Eltern getrennten asylsuchenden Kinder: 2009 stellten dem UNHCR zufolge 15 000 unbegleitete, von ihren Eltern getrennte Kinder in der Europäischen Union, Norwegen und der Schweiz einen Asylantrag.

## 5.1.2. Integrierte politische Ansätze in Europa

Der schwedische Ratsvorsitz der EU stand im Zeichen der großen Bedeutung, die den Rechten des Kindes bei der Annahme des neuen Mehrjahresprogramms des Europäischen Rates, des Stockholmer Programms, beigemessen wird. Das Stockholmer Programm, in dem die Aufgaben der EU im Bereich Justiz und Inneres für den Zeitraum 2010–2014 festgelegt sind, bezieht Politikbereiche wie Unionsbürgerschaft und Grundrechte, Justiz, Sicherheit, Asyl, Migration und Visumpolitik, Zusammenarbeit zwischen Polizei und Zoll, Katastrophenschutz sowie die straf- und zivilrechtliche Zusammenarbeit ein.

Im Stockholmer Programm wird hervorgehoben, dass die Rechte des Kindes alle Politikbereiche der EU betreffen und systematisch und strategisch berücksichtigt werden müssen, damit ein integrierter Ansatz gewährleistet wird. Der Europäische Rat ersucht die Kommission, Maßnahmen zu ermitteln, zu denen die Union einen Mehrwert beitragen kann, damit die Rechte des Kindes geschützt und gefördert werden. Besonderes Augenmerk sollte Kindern gelten, die sich in besonders prekären Situationen befinden, vor allem Kindern, die sexuell ausgebeutet oder sexuell missbraucht worden sind, sowie Kindern, die Opfer des Menschenhandels sind, und unbegleiteten Minderjährigen im Zusammenhang mit der Migrationspolitik. Der Rat fordert dazu auf,

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/L-11.doc (30.9.2009).

Alarmsysteme für kriminelle Kindesentführungen zu entwickeln, indem die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und die Interoperabilität der Systeme gefördert wird, und geht auf weitere, für den Schutz von Kindern relevante Aspekte ein, wie weiter unten ausführlicher erläutert wird.

Auf der Ebene des Europarats wurden basierend auf der Arbeit, die im Rahmen des Programms "Aufbau eines Europas für Kinder und mit Kindern" geleistet wurde, vom Ministerkomitee am 18. November die Leitlinien für integrierte nationale Strategien zum Schutz von Kindern vor Gewalt <sup>398</sup> angenommen. Derzeit werden außerdem Leitlinien für eine kinderfreundliche Justiz <sup>399</sup> erarbeitet. Im Themenpapier *Kinder- und Jugendgerichtsbarkeit: Wege zur Verbesserung der Situation* forderte der Kommissar für Menschenrechte die Mitgliedstaaten auf, ihre Justizpolitik zu überprüfen und Alternativen zur üblichen Form der Gerichtsbarkeit und des Strafvollzugs anzubieten.

Vom Europarat wurde eine Empfehlung über die Nationalität von Kindern<sup>401</sup> angenommen, die das vorrangige Ziel hat, das Recht von Kindern auf eine Nationalität, ihren Zugang zu einer Nationalität und die Verringerung der Staatenlosigkeit sicherzustellen. Außerdem nahm der Europarat eine Empfehlung über die Bildung und soziale Eingliederung von Kindern und Jugendlichen mit Autismus-Spektrum-Störungen<sup>402</sup> an. Im Juni richtete der Europarat ein Forum über die Rechte von Kindern<sup>403</sup> ein, zu dem ein Netzwerk von Kontaktstellen und von Vertretern der Zivilgesellschaft, Ombudspersonen, internationale Organisationen und Experten sowie Forschungseinrichtungen gehören. Der Europarat und die Europäische Kommission veranstalteten gemeinsam eine Konferenz zum Thema "Herausforderungen Adoptionsverfahren in Europa: Das Kindeswohl gewährleisten" (Straßburg, 30. November und 1. Dezember 2009). Ende 2009 wurden drei neue Proiekte (Teilhabe von Kindern, kinderfreundliche Sozialdienste und kinderfreundliche Gesundheitsversorgung) initiiert. Der Europarat hat darüber hinaus eine Durchführbarkeitsstudie über die Rechte und den Rechtsstatus von Kindern, die in verschiedenen Formen von ehelichen oder nicht ehelichen Partnerschaften und Lebensgemeinschaften aufwachsen, erstellt, in der die Notwendigkeit eines neuen Rechtsinstruments für diesen Bereich hervorgehoben wird.

<sup>398</sup> 

http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/News/Guidelines/Recommendation% 20CM%20A4%20protection%20of%20children%20\_ENG\_BD.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>999</sup>https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410751&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383 (30.9.2009).

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1460021&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B &BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679. Der Kommissar für Menschenrechte veröffentlichte außerdem ein Buch, in dem Janusz Korczak gewürdigt wird und das Vorträge anerkannter Experten für Kinderrechte enthält. In der Publikation wird auf die aktuellen Probleme von Kindern im Zusammenhang mit der Einbeziehung, der Wahrung ihrer Interessen, dem Strafvollzug, der körperlichen Züchtigung und mit Betreuungseinrichtungen hingewiesen.

Empfehlung CM/Rec(2009)13, angenommen am 9. Dezember 2009.

<sup>402</sup>https://wcd.coe.int//ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)9&Language=lanEnglish&Ver=original &BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383

http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/events/LaunchMeetingPlatform\_en.asp (30.9.2009).

# 5.2. Überwachung des Schutzes und des Wohlergehens von Kindern

## 5.2.1. Entwicklung eines analytischen Rahmens

Der hohe Stellenwert, den die Rechte des Kindes während des schwedischen Ratsvorsitzes erhalten würden, zeichnete sich bereits beim elften jährlichen Menschenrechtsforum EU-NRO ab, das dem Thema "Gewalt gegen Kinder" gewidmet war und den Startschuss für zahlreiche, vom schwedischen Ratsvorsitz der EU organisierte Veranstaltungen gab. Die Umsetzung der Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes (die vor allem die externe Menschenrechtspolitik betreffen), die rechtlichen Vorgaben zum Verbot aller Formen der körperlichen Züchtigung und die Situation von Kindern in Konflikt- und Krisensituationen waren die Schwerpunktthemen der Konferenz, die weiterhin der Aufmerksamkeit der EU-Organe und der Mitgliedstaaten bedürfen.

Auch das Forum für die Rechte des Kindes, das von der Europäischen Kommission veranstaltet wurde und bei dem erstmals die externe Dimension im Mittelpunkt stand, befasste sich auf seiner 4. Sitzung mit Themen wie der Bekämpfung der Kinderarbeit und in diesem Zusammenhang mit dem sozialen Schutz und der sozialen Verantwortung von Unternehmen. Im Rahmen des jährlichen Dialogs zum Thema Schutz und Förderung der Grundrechte auf mehreren Ebenen, der vom Ausschuss der Regionen und der FRA gemeinsam organisiert wird, wurden die Verwendung von Indikatoren für die Rechte des Kindes sowie die Bekämpfung des Kinderhandels auf lokaler und regionaler Ebene erörtert.

Im Anschluss an die Maßnahmen, die 2007 und 2008 von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Europäischen Strategie für soziale Eingliederung durchgeführt wurden, und insbesondere nach dem Bericht der EU-Taskforce für Kinderarmut und Kindeswohl, initiierte die Europäische Kommission 2009 eine neue Studie, die als Beitrag zur Entwicklung kohärenterer und integrativerer Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut gedacht ist. Die vorläufigen Ergebnisse der Studie, deren Ziel die Unterstützung bei der Entwicklung des analytischen Rahmens für die Berichterstattung innerhalb der offenen Methode der Koordinierung (OMK) und mehrerer Indikatoren für das Wohlergehen von Kindern ist, wurden am 26. November 2009 auf einer Konferenz in Brüssel vorgestellt. In diesen vorläufigen Schlussfolgerungen wird darauf hingewiesen, dass es notwendig ist, die verschiedenen Phasen der Kindheit zu berücksichtigen, ein breites Spektrum an Indikatoren zur Überwachung der Kinderarmut und des Wohlergehens von Kindern einzusetzen, eine Dateninfrastruktur aufzubauen und die Verfügbarkeit von Daten zu verbessern. Auf der Konferenz wurde außerdem hervorgehoben, dass die Einbeziehung von Kindern in Studien, die Kinder betreffen, berücksichtigt werden sollte. Das Wohlergehen von Kindern stand auch im Mittelpunkt des kürzlich vom Forschungszentrum Innocenti der UNICEF vorgelegten *Social Monitor 2009*<sup>404</sup> (Sozial-Monitor 2009), der sich vor allem mit den wachsenden Problemen in Mittel- und Osteuropa (und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten) sowie mit wichtigen Aspekten des Schutzes von Kindern in einigen Mitgliedstaaten der EU befasste.

In EU-Mitgliedstaaten ankommenden Kindern mit der Staatsangehörigkeit eines Drittstaats, die von beiden Eltern oder dem Erwachsenen, dem die Betreuung durch Gesetz oder Gewohnheit obliegt, getrennt wurden, sowie Kindern, die Opfer des Kinderhandels geworden sind, sollte besonderes Augenmerk gelten, wie in dem im März von der FRA veröffentlichten Summary Report on Developing Indicators for the Protection, Respect and Promotion of the Rights of the Child in the European Union (Bericht über die Entwicklung von Indikatoren für den Schutz, die Wahrung und die Förderung der Rechte des Kindes in der Europäischen Union) hervorgehoben wird. Die FRA stützt sich bei der Entwicklung der Indikatoren auf die Kinderrechtskonvention und stellt ein erstes Instrumentarium bereit, mit dem die Auswirkung der rechtlichen Vorgaben und politischen Maßnahmen der EU auf den Status von Kindern ebenso wie die Erfahrungen in verschiedenen Bereichen bewertet werden können. Die Indikatoren, die auf der bereits geleisteten Arbeit zur Entwicklung von kinderbezogenen Indikatoren auf EU-Ebene aufbauen und diese ergänzen, sollen außerdem bestehende Lücken bei der Bereitstellung von Daten in der EU sowie bei den vorhandenen Daten aufzeigen und Ausgangspunkt für künftige rechtliche, politische und forschungsrelevante Entwicklungen sein. 405 Im Juli 2009 stellte die FRA die Ergebnisse ihrer Untersuchung über den Kinderhandel in der Europäischen Union<sup>406</sup> vor.

Im März 2009 leitete die FRA eine Untersuchung über die Situation von ihren Eltern getrennter asylsuchender Kinder in den EU-Mitgliedstaaten ein, um die Lebensbedingungen und die rechtlichen Verfahren, die diese Kinder betreffen, zu analysieren. Zu diesem Zweck wurden Aspekte wie ihre Unterbringung (Art der Unterbringung, Unterbringungsort, Sauberkeit und sanitäre Einrichtungen, Verpflegung, Möglichkeiten zur Ausübung der Religion sowie Freizeitangebote). die Rolle von Sozialarbeitern, Gesundheitsversorgung, Bildung sowie Beschäftigungsmöglichkeiten und soziale Beziehungen berücksichtigt. Bei den rechtlichen Verfahren standen Fragen wie etwa die gesetzliche Vormundschaft, die Vertretung und Beratung Rechtsfragen. die Altersbestimmung, die Familiensuche und -zusammenführung sowie Asylverfahren im Vordergrund. Berücksichtigt wurden aber auch Themen wie Diskriminierung und andere Formen der Misshandlung sowie die Inhaftnahme. Weitere Aspekte des Schutzes von ihren Eltern getrennter asylsuchender Kinder werden im folgenden Kapitel über Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten behandelt.

Im September 2009 wurde eine umfassende Studie mit dem Titel Violence in

http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ism 2009.pdf

http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications\_reports/pub-rightsofchild-summary en.htm

http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications reports/pub\_child\_trafficking09 en.htm

http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/research\_projects/proj\_separated-asylum\_en.htm

the EU examined – Policies on Violence against Women, Children and Youth in 2004 EU Accession Countries (Untersuchung über Gewalt in der EU – Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Kinder und Jugendliche in Ländern, die 2004 der EU beigetreten sind) veröffentlicht. Die Studie war Teil des Projekts "Ways of Implementing the EU Directives on Violence against Women, Children and Youth: Good Practices and Recommendations" <sup>408</sup> (Wege zur Durchführung der EU-Richtlinien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Kinder und Jugendliche: Bewährte Verfahren und Empfehlungen), das von der Europäischen Kommission im Rahmen des Programms Daphne II mitfinanziert und von der Universität Ljubljana geleitet wurde. In dieser Publikation findet sich eine vergleichende Analyse der Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen in den zehn Mitgliedstaaten, die 2004 in die Europäische Union aufgenommen wurden.

## 5.2.2. Betreuung von Kindern und Verhütung von Gewalt gegen Kinder

### Initiativen der Mitgliedstaaten

In **Deutschland** gehört das Aufwachsen ohne Gewalt zu Schwerpunktthemen des nationalen Aktionsplans 2005-2010, der unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und wurde. Im Aktionsplan wird Jugend (BMFSFJ) verabschiedet Zusammenhang zwischen dem Aufwachsen von Kindern Migrationshintergrund in armen Haushalten und gewalttätigen Erziehungsmethoden untersucht, und es werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie Familien und Kinder bei einem gewaltfreien Zusammenleben unterstützt werden können. 409 Wie ein von der NRO "Rettet die Kinder" vorgelegter Bericht über Rumänien zeigt, reicht ein gesetzliches Verbot der körperlichen Züchtigung nicht aus, um einen angemessenen Schutz des Kindes sicherzustellen: Dem Bericht zufolge haben nur 13 % der Personen, denen nach eigenen Angaben Fälle von Kindesmisshandlungen bekannt sind, diese Fälle bei den zuständigen Behörden gemeldet. 410 Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes hat ebenfalls große Besorgnis darüber geäußert, dass in Rumänien der Missbrauch und die Vernachlässigung von Kindern, auch im Elternhaus, weit verbreitet sind und eine umfassende landesweite Strategie zur Lösung dieser Probleme fehlt.<sup>411</sup>

4

http://www.ff.uni-lj.si/fakulteta/Dejavnosti/ZIFF/DAPHNEeng/Publications/publications.html (3.9.2009).

<sup>409</sup>http://www.bundespruefstelle.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlage n/nap-zwischenbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (22.10.2009).

Salvati Copiii – Rumänien (2008), Alternative Report to the Third and Fourth Periodic Report submitted by Romania to the UN Committee for the Rights of the Child (Alternativbericht zum dritten und vierten regelmäßigen Bericht Rumäniens an den Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes). Der vollständige Text ist verfügbar unter: http://www.salvaticopiii.ro/romania/resurse/rapoarte.html (30.9.2009).

Ausschuss für die Rechte des Kindes, 51. Sitzung (2009), Bewertung der von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 44 des Übereinkommens vorgelegten Berichte; Abschließende Bemerkungen – Rumänien. Der vollständige Text ist verfügbar unter: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-ROM-CO-4.pdf (26.9.2009).

In **Slowenien** hat die Nationalversammlung zur Beseitigung dieses Problems eine Entschließung zum Nationalen Programm zur Verhütung von häuslicher Gewalt 2009-2014 <sup>412</sup> angenommen, in der die Ziele und Maßnahmen zur Verhütung und Verringerung der häuslichen Gewalt festgelegt sind. Auch im **Vereinigten Königreich** wurden in einem Bericht vom März mit dem Titel "The Protection of Children in England: A Progress Report" (Der Schutz von Kindern in England: Ein Fortschrittsbericht) verschiedene Empfehlungen, zum Beispiel zur stärkeren Verantwortung von Personen und Dienststellen, die auf nationaler und lokaler Ebene für die Betreuung von Kindern zuständig sind, zur besseren Unterstützung von Kindern und zur engeren Zusammenarbeit zwischen Behörden ausgesprochen, um Kinder in ihrem häuslichen Umfeld vor Gewalt und Missbrauch zu schützen. Nach der Veröffentlichung des Berichts legte die Regierung einen Aktionsplan vor, mit dem die Umsetzung dieser Empfehlungen sichergestellt werden soll. <sup>414</sup>

Im Frühjahr 2009 begann ein weiteres Forschungsprojekt, bei dem die Auswirkungen eines gesetzlichen Verbots der körperlichen Züchtigung verglichen und Eltern in **Deutschland, Frankreich, Österreich, Schweden und Spanien** nach ihren Erfahrungen und Einstellungen befragt wurden. Ende 2009 sollten die ersten Ergebnisse vorliegen. Die länderübergreifende Studie bestätigte die hohe Wirksamkeit von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Gewalt, durch die die Praxis der körperlichen Züchtigung deutlich reduziert werden kann. Besondere Schwerpunkte der Studie waren die Situation von Migrantenfamilien und die Frage nach den möglichen Auswirkungen einer unzureichenden Integration auf die Gewalt gegen Kinder.

In **Belgien** forderte der Kommissar für Menschenrechte des Europarates die Behörden auf, die europäischen Normen einzuhalten und ein Gesetz zu verabschieden, das die körperliche Züchtigung, auch im häuslichen Umfeld, ausdrücklich verbietet. Die Kampagne des Europarates gegen die körperliche Züchtigung hat dazu beigetragen, dass dieses Thema in der öffentlichen Debatte in vielen EU-Migliedstaaten, beispielsweise in Frankreich und im Vereinigten Königreich, weiterhin präsent ist.

#### Betreuungseinrichtungen

Der Missbrauch von Kindern in Betreuungseinrichtungen gibt nach wie Anlass zu großer Sorge, insbesondere, wenn Kinder mit Behinderungen betroffen sind. In **Bulgarien** wurde vom bulgarischen Helsinki-Komitee (BHC) am 4. September 2009 gemäß dem Gesetz zum Schutz vor Diskriminierung Klage gegen die Oberste Staatsanwaltschaft eingereicht, weil diese es unterlassen hatte, die näheren Umstände von 75 Todesfällen und einer unbekannten Zahl von Körperverletzungen bei geistig und körperlich behinderten Kindern in

<sup>412</sup> Siehe

http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\_\_pdf/resolution\_prevention familiy violence 09 14.pdf (28.9.2009).

http://publications.everychildmatters.gov.uk/eOrderingDownload/HC-330.pdf (14.10.2009).
 http://publications.dcsf.gov.uk/eOrderingDownload/DCSF-Laming.pdf (14.10.2009).

Projektleitung: Kai Bussmann, Universität Halle; weitere Informationen verfügbar unter: http://www.oif.ac.at und http://www.bmwfj.gv.at (19.1.2010).

Betreuungseinrichtungen zu untersuchen. Auf Auffassung der bulgarischen Behörden fallen die Anschuldigungen in der Klage des BHC nicht unter die Antidiskriminierungsgesetze, sondern betreffen das Strafrecht und sollten daher auf der Grundlage des bulgarischen Straf- bzw. Strafprozessrechts untersucht werden. Die Behörden wurden vom Kommissar für Menschenrechte des Europarates aufgefordert, gemeinsam mit den lokalen Stellen und mit Beteiligung der Zivilgesellschaft sowie der betroffenen Eltern ein umfassendes Programm zur Deinstitutionalisierung durchzuführen. Außerdem hob der Kommissar die Bedeutung einer inklusiven Bildung hervor.

In Dänemark kritisierten NRO, dass Kinder mit Behinderungen in Heimen untergebracht werden, statt die betroffenen Familien so zu unterstützen, dass ihre Kinder zu Hause aufwachsen können. 418 Das Ministerium für soziale Angelegenheiten teilte daraufhin mit, dass ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, damit junge Menschen, sofern dies möglich ist, in ihren Familien leben können und dass unabhängig davon eine Untersuchung über die Unterbringung solcher Kinder durchgeführt wird, um festzustellen, ob die Bestimmungen in diesem Bereich geändert werden müssen. In Polen haben Familien mit behinderten Kindern gegen die Entscheidung der Regierung protestiert, eine Mindesteinkommensgrenze als Voraussetzung für die Gewährung des Pflegegeldes (zasilek pielêgnacyjny) festzulegen, das bereits auf einem sehr niedrigen Niveau (und unterhalb des Mindesteinkommens) liegt, obwohl es für Eltern gedacht ist, die ihre Erwerbstätigkeit aufgegeben haben, um ihre behinderten Kinder betreuen zu können. Das Ministerium für Arbeit und Soziales gab am 22. Oktober 2009 bekannt, dass die Bestimmung über das Einkommen im neuen Haushaltsjahr abgeschafft werden soll.

In **Irland** wurden vom *National Board for Safeguarding Children in the Catholic Church* (Nationalen Rat für den Schutz von Kindern in der katholischen Kirche) im Februar neue Standards für den Schutz von Kindern in der katholischen Kirche veröffentlicht. Diese neuen Standards wurden herausgegeben, nachdem es Streit darüber gegeben hatte, ob die Maßnahmen für die Sicherheit von Kindern innerhalb der Kirche ausreichend sind. Das Dokument ist der dritte Versuch der katholischen Kirche, ihre internen Verfahren sowohl mit den in Irland als auch mit den in Nordirland geltenden gesetzlichen Regelungen in Einklang zu bringen. Mehrfach kritisiert wurde die Befugnis des Nationalen Rates, die Einhaltung der Leitlinien durchzusetzen oder diejenigen in der Kirche zu bestrafen, die nicht kooperieren.

#### Öffentliche Unterstützung

Die Staaten sind verpflichtet, Kinder vor Gewalt oder Missbrauch in der Familie zu schützen. Dabei sollten Präventionsmaßnahmen und die Unterstützung der Eltern einen wichtigeren Stellenwert erhalten. Eine Trennung von Eltern und Kindern sollte nur erfolgen, wenn dies für das Wohl des Kindes erforderlich ist und dabei das Recht auf Achtung des Privat- und

http://www.bghelsinki.org/index.php?module=news&lg=en&id=2652 (1.12.2009).

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1581941&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679

http://www.alle-boerns-rettigheder.dk/Supplerende FNRapport20091.pdf (1.12.2009).

Familienlebens nicht verletzt wird, das in Artikel 8 EMRK<sup>419</sup> und in Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verkündete 2009 mehr als 15 Urteile, die die Wahrung der Rechte des Kindes in EU-Mitgliedstaaten betrafen. <sup>420</sup> In den meisten Fällen ging es um das Recht des Kindes auf Achtung des Privat- und Familienlebens.

Darüber hinaus stellte der Europäische Ausschuss für soziale Rechte am 20. Oktober 2010 fest, dass die Vertragsstaaten gemäß Artikel 31 Absatz 2 der revidierten Europäischen Sozialcharta zur angemessenen Unterbringung von Kindern verpflichtet sind, die sich unrechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, solange sie sich in ihrer Gerichtsbarkeit befinden. Dem Ausschuss zufolge "würde jede andere Lösung im Widerspruch zur Achtung ihrer Menschenwürde stehen und der besonders schwierigen Situation von Kindern nicht gebührend Rechnung tragen".<sup>421</sup>

Im April 2009 veröffentlichte das Institut für Soziologie der Universität Wien eine empirische Untersuchung über Kinder in **Österreich**, die in Armut aufwachsen. Dem Bericht zufolge sind Kinder in Haushalten mit mehr als zwei Kindern, in Familien von Alleinerziehenden und in Haushalten mit Migrationshintergrund, die in beengten und prekären Wohnverhältnissen leben, am stärksten von schlechten Lebensbedingungen betroffen, die sich auch erheblich auf ihre schulischen Leistungen auswirken.

In **Irland** kritisierte die Kinderbeauftragte die staatliche Unterstützung für Kinder und stellte fest, dass Kinder aufgrund von Defiziten in der Politik und in der Praxis keine ausreichende Unterstützung durch den Staat erhalten. Sie äußerte sich außerdem besorgt darüber, dass Regelungen für den Umgang mit unangemessenem Verhalten gegenüber Kindern in der Schule fehlen, dass es kein geeignetes Forum für die Behandlung von Missbrauchsvorwürfen gegen Lehrkräfte gibt und der Staat gesetzlich nicht zur weiteren Unterstützung von Jugendlichen verpflichtet ist, die nicht mehr von den für Kinder vorgesehenen Leistungen profitieren können.<sup>423</sup> In **Spanien** wurde vom *Defensor del Pueblo* 

Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, Sachentscheidung vom 20. Oktober 2009,

Von englischen Gerichten wurden die Bedingungen festgelegt, unter denen ein Eingreifen in die Familie gegebenenfalls gerechtfertigt sein könnte, siehe Re A (children) (care proceedings: threshold criteria) ((Kinder) (Sorgerechtsfälle: Mindestkriterien)) (2009), EWCA Civ 853

Urteil vom 10. März 2009, Anakomba Yula/Belgien; Urteil vom 31. März 2009, Weller/Ungarn; Urteil vom 26. Mai 2009, Amanalachioai/Rumänien; Urteil vom 28. Mai 2009, Brauer/Deutschland; Urteil vom 30. Juni 2009, Viorel Burzo/ Rumänien; Urteil vom 7. Juli 2009, Stagno/Belgien; Urteil vom 7. Juli 2009, Zavoloka/Lettland; Urteil vom 16. Juli 2009, Nenov/Bulgarien; Urteil vom 15. September 2009, E.S. und andere/Slowakei; Urteil vom 22. September 2009, Stochlak/Polen; Urteil vom 13. Oktober 2009, Costreie/Rumänien; Urteil vom 15. Oktober 2009, Tsourlakis/Griechenland; Urteil vom 26. November 2009, Vautier/Frankreich; Urteil vom 1. Dezember 2009, Eberhard und M./Slowenien; Urteil vom 3. Dezember 2009, Zaunegger/Deutschland; Urteil vom 22. Dezember 2009, Tapia Gasca und D./Spanien.

Rechtssache Defence for Children International (DCI)/Niederlande, Randnummer 64.

U. Till-Tentschert, I. Vana (Hrsg.) (2009) In Armut aufwachsen. Empirische Befunde zu Armutslagen von Kindern und Jugendlichen in Österreich, Wien: Institut für Soziologie, http://www.soz.univie.ac.at/forschung/sozialstruktur-soziale-ungleichheit/ (12.1.2010).

<sup>423</sup> Irland/Kinderbeauftragte (2009), Press Release: Legal gaps mean children remain

(Bürgerbeauftragten) ebenfalls die unzureichende öffentliche Unterstützung von Familien mit verhaltensgestörten Kindern bemängelt. 424 In **Ungarn** veröffentlichte der Parlamentarische Kommissar für Bürgerrechte im September 2009 einen Bericht, der besagt, dass das System zur Unterstützung von Familien zu kompliziert ist und es daher für die Antragsteller schwierig ist, die richtige Form der finanziellen Unterstützung auszuwählen und auf einfache Weise Zugang zu diesen Unterstützungsleistungen zu erhalten. 425 In **Litauen** wurde vom Beauftragten für die Rechte des Kindes ein Bericht über die Situation von Kindern in großen und armen Familien herausgegeben, in dem die Notwendigkeit der Unterstützung unterstrichen wurde.

# 5.3. Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene

## 5.3.1. Vorschläge der Kommission

Im März 2009 legte die Europäische Kommission zwei wichtige Legislativvorschläge zu den Rechten des Kindes vor. Dies war zum einen ein Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates 427, mit dem Ziel, das materielle Strafrecht und die Bestimmungen für Strafverfahren weiter anzugleichen, die in den Mitgliedstaaten in diesem Bereich gelten. Im Vorschlag der Kommission (der nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon durch einen Vorschlag für eine Richtlinie zu diesem Thema ersetzt werden soll) wird eingeräumt, dass der Rahmenbeschluss von 2004 Defizite aufweist, da er nur bei einer begrenzten Zahl von Straftaten für die Angleichung der Rechtsvorschriften sorgt; neue Formen des Missbrauchs und der Ausbeutung mittels der neuen Informationstechnologien nicht erfasst; die Elemente nicht beseitigt, die die Strafverfolgung außerhalb des nationalen Hoheitsgebiets behindern; nicht allen besonderen Bedürfnissen der Opfer von Kindesmissbrauch gerecht wird und keine adäquaten Maßnahmen zur Verhinderung von Sexualstraftaten vorsieht. 428 Nach dem Vorschlag sollen beispielsweise Internet-Serviceprovider zur Sperrung des Zugangs zu Webseiten verpflichtet werden, die Kinderpornografie enthalten. Zum anderen legte die Kommission einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von

*vulnerable* (Pressemitteilung: Benachteiligung von Kindern besteht weiter, weil rechtliche Regelungen fehlen), verfügbar unter:

http://www.oco.ie/whats-new/media/press-releases/legal-gaps-mean-children-remain-vulner able-childrens-ombudsman.html (17.9.2009).

http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes2.asp (1.10.2009).

http://www.obh.hu/ (21.10.2009).

http://www3.lrs.lt/pls/inter/vaikai?kalbId=2&sakId=6588 (12.1.2010).

KOM(2009) 135 endg. vom 25. März 2009.

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, Brüssel, 25.3.2009, S. 4.

Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI<sup>429</sup> vor, (der ebenfalls nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon durch einen Vorschlag für eine Richtlinie zu diesem Thema ersetzt werden soll), um das materielle Strafrecht und die Verfahrensvorschriften der Mitgliedstaaten stärker als durch den Rahmenbeschluss von 2002 aneinander anzunähern. Ziel des Kommissionsvorschlags war es, die Umsetzung des Übereinkommens des Europarates von 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels und des Protokolls der Vereinten Nationen von 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels. insbesondere des Frauen-Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zu verbessern. Damit sollen positive Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden, ein größeres Schutzniveau und eine bessere Unterstützung der Opfer erreicht werden.

Im Stockholmer Programm ersucht der Europäische Rat den Rat und das Europäische Parlament, neue Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie anzunehmen; ferner ersucht der Europäische Rat die Kommission, diese Rechtsvorschriften nach ihrer Annahme im Rahmen des Programms zur Förderung der sichereren Nutzung des Internets ("Safer Internet") 2009-2013 zu flankieren. Der Europäische Rat ersucht die Kommission außerdem, zu prüfen, wie die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Informationen über optimale Vorgehensweisen austauschen können und zu sondieren, wie die Union Partnerschaften mit dem privaten Sektor zu diesem Thema fördern und solche öffentlich-privaten Partnerschaften auf den Finanzsektor ausweiten könnte, damit Geldtransfers im Zusammenhang mit Webseiten mit Inhalten, die Kindesmissbrauch darstellen, unterbunden werden. Weiter ersucht der Rat die Kommission, auf dem Alarmsystem für Kindesentführung aufzubauen und die Schaffung eines unionsweiten Netzes für Fälle der Kindesentführung zu prüfen, damit - im Hinblick auf die Gewährleistung von Interoperabilität - die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gefördert wird.

Im Stockholmer Programm wird die Kommission ersucht, zur Prävention des Kindesmissbrauchs zu sondieren, wie die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verbessert werden kann, um gegen Reisebewegungen von Missbrauchstätern vorzugehen, von denen bekannt ist, dass sie eine ständige Gefahr darstellen. Der Europäische Rat ersucht die Kommission zudem, Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von vorzuschlagen, damit Menschenhandel, Grenzkontrollen insbesondere Kinderhandel, verhindert wird. Gleichzeitig weist der Rat darauf hin, dass die Verstärkung der Grenzkontrollen nicht den Zugang zu Schutzsystemen von dazu berechtigten Personen verhindern sollte und nennt in diesem Zusammenhang insbesondere unbegleitete Minderjährige. Dem Rat zufolge soll dabei vorrangig auf die auf internationalen Schutz Angewiesenen und die Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger geachtet werden. Der Europäische Rat erkennt an, dass unbegleitete Minderjährige, die aus Drittstaaten in die Mitgliedstaaten einreisen, eine besonders schutzbedürftige Gruppe darstellen

<sup>&</sup>lt;sup>429</sup> KOM(2009) 136 endg. vom 25. März 2009.

und nennt einige Kernbereiche, denen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Dazu zählen der Austausch von Informationen und bewährten Vorgehensweisen, die Schleusung von Minderjährigen, die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, die Frage der Altersbestimmung, die Identifizierung und Familiensuche sowie die Notwendigkeit, unbegleiteten Minderjährigen im Rahmen der Bekämpfung des Menschenhandels besondere Beachtung zu schenken.

## 5.3.2. Schutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten

Zwar haben mit **Dänemark** und **Griechenland** nur zwei EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen des Europarates von 2007 zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch ratifiziert – ein Instrument, das von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von **Lettland. Malta** 430 . der Tschechischen Republik und Ungarn unterzeichnet wurde -, doch sind beim Schutz der Rechte des Kindes auch in einigen anderen EU-Mitgliedstaaten teilweise im Zuge der Vorbereitung auf die Ratifizierung dieses Übereinkommens – wesentliche Fortschritte erzielt worden. In Portugal schließt das am 17.9.2009 erlassene Gesetz Nr. 113/2009<sup>431</sup> mehrere Maßnahmen zum Schutz von Kindern ein, darunter insbesondere das Strafregister zur Erfassung von Straftaten gegen Kinder. In Österreich wurde vom Parlament das Gewaltschutzgesetz verabschiedet, das am 1. Juni 2009 in Kraft trat. Die neuen Rechtsvorschriften beziehen sich speziell auf die Prävention von und den Schutz vor sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern und sehen unter anderem vor, dass in das Strafgesetzbuch ein Tätigkeitsverbot für Täter aufgenommen wird, die in ihrem Beruf mit Kindern arbeiten, und dass der wissentliche Zugriff auf Kindermissbrauchsinhalte im Internet (neben der nach dem Strafrecht bereits strafbaren Herstellung, Verbreitung usw. solchen Materials) ausdrücklich als Straftatbestand eingestuft wird. 432

Im Juli 2009 nahm das österreichische Parlament Rechtsvorschriften für die Bereiche Patchwork-Familien 433 Ehe- und Adoptionsrecht sowie Bestimmungen über den Kindesunterhalt an. In diesem Familienrechtsänderungsgesetz von 2009 sind die rechtlichen Verpflichtungen von Stiefeltern und nicht ehelichen Partnern gegenüber ihren Kindern festgelegt. Durch die neuen Bestimmungen (die seit dem 1. Januar 2010 rechtswirksam sind) wird dem Stiefelternteil nun sowohl die Pflicht, den Partner bei seinen elterlichen Aufgaben zu unterstützen, als auch das Recht auferlegt, ihn in Angelegenheiten des täglichen Lebens zu vertreten. Bei

Im Maltese Criminal Code (Chapter 9 Laws of Malta) (Maltesisches Strafgesetzbuch (Kapitel 9, Maltesisches Recht)) wurden gleichwohl neue Bestimmungen zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern gemäß dem Gesetz XXX.2007 aufgenommen, die die "Beteiligung an sexuellen Handlungen mit Minderjährigen" und "Fragen der sexuellen Ausbeutung im Zusammenhang mit dem Kinderhandel" betreffen.

http://dre.pt/pdf1sdip/2009/09/18100/0662006621.pdf (9.10.2009).
 Gesetz verfügbar unter: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA 2009 I 40/BGBLA 2009 I 40.html

<sup>433</sup> Alternative Familienformen aufgrund von Wiederverheiratung oder nicht ehelichen Lebensgemeinschaften (Stieffamilien).

nicht ehelichen Lebensgemeinschaften, in denen die Partner mit Kindern im gemeinsamen Haushalt leben, ist der Partner des Elternteils des Kindes nun gesetzlich verpflichtet, "alles den Umständen nach Zumutbare zu tun, um das Kindeswohl zu schützen". Das neue Gesetz ermöglicht bei internationalen Adoptionen nun ein alternatives Verfahren zur Anerkennung ausländischer Entscheidungen über die Annahme an Kindes statt; damit sollen mögliche Unsicherheiten beseitigt werden, die hinsichtlich der entsprechenden Entscheidungen von Staaten bestehen, die das Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption von 1993 nicht unterzeichnet haben. 434

In **Finnland** trat am 1.1.2009 das *Laki lapseen kohdistuneen seksuaalirikoksen* selvittämisen järjestämisestä/lag om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn (1009/2008) (Gesetz über die Durchführung von Ermittlung bei Sexualstraftaten gegen Kinder) in Kraft. In diesem Gesetz ist festgelegt, wie die Ermittlungen im Gesundheitswesen auf Ersuchen der Polizei, der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts in Fällen durchzuführen sind, in denen der Verdacht auf eine Sexualstraftat besteht. Darüber hinaus veröffentlichte eine Expertenarbeitsgruppe für Ermittlungen bei sexuellem Missbrauch von Kindern im August 2009 ihren Bericht<sup>435</sup>, in dem sie vorschlug, die von der Staatsanwaltschaft Polizei, sowie von Kinderschutz-Gesundheitsbehörden eingesetzten Ermittlungsverfahren bei Verdacht auf sexuellen Missbrauch von Kindern zu verbessern. Fortschritte sind auch in Ungarn zu verzeichnen, wo am 8.7.2009 ein Gesetz zur Änderung des Kinderschutzgesetzes verabschiedet wurde, insbesondere um Melde-/Frühwarnsystem zu verbessem. 436

## 5.3.3. Spezielle Behörden für Kinder und Jugendliche

In einigen EU-Mitgliedstaaten gibt es Kommissare oder Beauftragte für Kinderrechte, die wichtige Aufgaben beim Schutz und der Förderung dieser Rechte wahrnehmen. In **Frankreich** wurde dem Senat im September ein Gesetzentwurf vorgelegt, der vorsieht, die Stelle eines *Défenseur des droits* (Verteidiger der Rechte) zu schaffen, durch die die Einrichtung des *Défenseur des droits de l'enfant* (Vertreter der Rechte des Kindes) ihre Unabhängigkeit verlieren und ihre Funktionen in die Einrichtung des *Défenseur des droits* integriert würden, deren Aufgabenbereich breiter angelegt ist. <sup>437</sup> In **Polen** 

Gesetz verfügbar unter: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\_2009\_I\_75/BGBLA\_2009\_I\_75.p df (6.10.2009).

Lasten seksuaalisen hyväksikäytön selvittäminen. Työryhmän muistio/Utredning om sexuellt utnyttjande av barn. Arbetsgruppens promemoria, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2009:30. Verfügbar in finnischer Sprache (mit einer Zusammenfassung in englischer Sprache) unter <a href="http://www.stm.fi/c/document\_library/get\_file?folderId=39503&name=DLFE-9918.pdf">http://www.stm.fi/c/document\_library/get\_file?folderId=39503&name=DLFE-9918.pdf</a> (30.11.2009).

<sup>436</sup> Ungarn/2009. évi LXXIX. törvény (8.7.2009).

Siehe Bericht der Jahreskonferenz 2009 des Europäischen Netzwerks der Ombudspersonen für Kinder und Jugendliche (ENOC), Einführungsvorträge, Vorwort Dominique Versini, verfügbar unter: http://crin.org/docs/FileManager/enoc/enocreportconferenceagparis.pdf, sowie ihre Beschreibung vom 12. Februar 2010, verfügbar unter: http://www.defenseurdesenfants.fr/

dagegen stärkte der Senat das *Rzecznik Praw Dziecka* (Gesetz über den Kommissar für Kinderrechte) im Juli 2009. <sup>438</sup> **Bulgarien** wurde vom Kommissar für Menschenrechte des Europarates aufgefordert, einen unabhängigen Kontrollmechanismus einzurichten, der entweder innerhalb einer bereits bestehenden oder in einer neu zu schaffenden Stelle angesiedelt werden könnte. <sup>439</sup>

Österreich legte der Kinderund Jugendbeauftragte Bundeslandes Steiermark im Februar 2009 ein neues Instrument vor, das von staatlichen Behörden zur Bewertung der Wirksamkeit von Kinderrechten (Kindergerechtigkeits-Check) eingesetzt werden kann. Es basiert auf einem vom Scottish Commissioner for Children and Young People (Schottische Kinder- und Jugendanwaltschaft) entwickelten Modell, das auf die Bedingungen in Österreich übertragen wurde. 440 In der Slowakei wurde auf der Grundlage des im Januar 2009 von der Regierung angenommenen nationalen Aktionsplans für Kinder ein Ausschuss für Kinderrechte geschaffen und eine Rechtsvorschrift über die Einrichtung eines speziellen Kinderbeauftragten auf den Weg gebracht.

#### 5.3.4. Bewährte Praktiken

In **Irland** führte das Büro der Kinderbeauftragten vom Januar bis Oktober 2009 ein Projekt durch, um sich genauere Kenntnisse über die Lebensumstände und die Versorgung von Kindern, die in Heimen untergebracht sind, zu verschaffen und auf dieser Basis die wichtigsten Aufgaben zu ermitteln und Empfehlungen für die zuständigen Behörden zu erarbeiten. Das Projektteam besuchte alle Heime und die Kinder wurden eingeladen, an den Aktivitäten zum Tag der offenen Tür teilzunehmen, die vom Büro der Kinderbeauftragten organisiert wurden. Eine spezielle Software wurde entwickelt, mit der Kinder Nachrichten schreiben, gesprochene Beiträge aufnehmen oder Videofilme erstellen können. Das Büro der Kinderbeauftragten wird die Projektergebnisse – Geschichten, künstlerische Objekte und einen Projektbericht – bei seiner weiteren Arbeit berücksichtigen. <sup>441</sup>

In **Spanien** hat das "e-Foro de Menores" im März 2009 seine Arbeit aufgenommen. Das "e-Foro de Menores" ist eine Informations- und Beratungsstelle, die vom andalusischen *Defensor del Menor* (Kinderbeauftragten) geschaffen wurde und in dem Kinder eine wichtige Rolle spielen. Die Kinder – Schüler oder Vertreter von Jugendorganisationen – beteiligen sich an der Beschaffung von Informationen über die Bedürfnisse, Interessen und Erfahrungen der Kinder in Andalusien. 2009 wurden mehrere

Der Text der Entschließung des Senats über die Annahme des Gesetzentwurfs zur Änderung des Gesetzes über den Kommissar für Kinderrechte (Uchwala Senatu Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka i innych ustaw)) ist verfügbar unter: http://www.senat.gov.pl/k7/dok/uch/036/492uch.pdf (12.1.2010).

<sup>439</sup>https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1581941&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B &BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679

http://www.kinderanwalt.at/images/stories/kindergerechtigkeits-check-endversion-.pdf (6.10.2009).

http://www.crin.org/docs/FileManager/enoc/enocreportconferenceagparis.pdf

Treffen sowie Online-Diskussionen veranstaltet, das erste Schwerpunktthema war die Nutzung der neuen Informationstechnologien durch Kinder.

Nach der erfolgreichen Aufnahme ihrer Tätigkeit im Jahr 2008 hat *Fedasil*, die Föderale Agentur für die Aufnahme von Asylbewerbern in **Belgien**, im Aufnahmezentrum Rixensart eine eigene Kindertagesstätte geschaffen. Diese Einrichtung bietet Platz für höchstens 20 von ihren Eltern getrennte Kinder, und Mütter unter 18 Jahren können ihre Kinder hier unterbringen, während sie selbst eine Schule besuchen. Auch Alleinerziehende, die ihre Kinder gelegentlich dort abgeben möchten, weil sie Verwaltungsangelegenheiten regeln oder Arzttermine wahrnehmen müssen, können das Angebot nutzen.

In **Schweden** wurde in Zusammenarbeit mit dem Roten Kreuz und der Organisation "Rettet die Kinder" der so genannte "Transit-Workshop" in einem Transit- und Unterbringungszentrum für von ihren Eltern getrennte asylsuchende Kinder durchgeführt. Freiwillige, die die Sprachen der dort untergebrachten Kinder sprechen, wie beispielsweise arabisch, somalisch, persisch und die verschiedenen kurdischen Sprachen, versorgen die Kinder mit Lernmaterial und Informationen über Themen wie das Schul- und Gesundheitssystem, die relevanten Rechtsverfahren und die Gemeinden, denen die Kinder zugewiesen werden.

In **Litauen** wurde eine spezielle Präventionsmaßnahme zur Begleitung verurteilter Personen entwickelt, bei der Justizvollzugsbeamte, Polizeibeamte und Vertreter von Einrichtungen zum Schutz der Rechte des Kindes überwachen, ob strafrechtlich verurteilte Personen ihren elterlichen Pflichten gegenüber ihren Kindern nachkommen. 442

Aspekte, die den Schutz von ihren Eltern getrennter asylsuchender Kinder betreffen, werden auch im folgenden Kapitel über Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten behandelt.

http://www.crin.org/docs/FileManager/enoc/enocreportconferenceagparis.pdf

## 6. Einwanderung und Grenzkontrollen

### 6.1. Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten

#### Abschiebehaft

Die Haftbedingungen in den Auffanglagern für Migranten ohne rechtmäßigen Aufenthalt und Asylbewerber gaben auch 2009 Anlass zur Besorgnis. In Dänemark beispielsweise veröffentlichte das Institut for Menneskerettigheder (Dänisches Menschenrechtsinstitut) im Juni 2009 einen Bericht über die Lebensbedingungen von abgelehnten Asylbewerbern, in dem Empfehlungen zur Verbesserung der Situation gegeben wurden. 443 In einer Erklärung des Büros von Amnesty International in Finnland über die Behandlung von Migranten, die auf der Grundlage des Ausländergesetzes in Haft genommen wurden, wird gefordert, die Inhaftnahme nur als letztes Mittel anzuwenden. 444 Von der Organisation Ärzte ohne Grenzen wurde im März 2009 ein Informationspapier über die Bedingungen in Auffanglagern für Migranten ohne Papiere und Asylbewerber in Malta<sup>445</sup> herausgegeben. Darin werden dieselben Punkte beanstandet, die zuvor von der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für willkürliche Inhaftierungen kritisiert worden waren, nachdem diese die betreffenden Einrichtungen in Malta besucht hatte. 446 Was **Griechenland** anbelangt, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in zwei Fällen (von denen mindestens einer einen Asylbewerber betraf) festgestellt, dass die Inhaftierungsbedingungen einer erniedrigenden Behandlung oder Strafe gleichkamen und somit gegen Artikel 3 des Übereinkommens (Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)

sten-sailoonotosta (5.12.2009).

http://menneskeret.dk/files/pdf/Publikationer/IMR Udredn 6 2009.pdf (12.1.2010).

Amnesty International in Suomen osaston kannanotto, *Ulkomaalaisten säilöönoton kynnystä* nostettava ja käytäntöjä valvottava. http://www.amnesty.fi/mita-teemme/teemat/pakolaiset-ja-siirtolaiset/kannanotto-ulkomaalai

Medecins Sans Frontiers (2009) "Not Criminals" (Ärzte ohne Grenzen (2009) "Wir sind keine Kriminellen"), Medecins Sans Frontieres Exposes Conditions for Undocumented Migrants and Asylum Seekers in Maltese Detention Centres (Ärzte ohne Grenzen prangert die Bedingungen in maltesischen Auffanglagern für Migranten ohne Papiere an), http://www.msf.org/source/countries/europe/malta/2009/2009 04 report Malta.pdf (12.1.2010).

Anhang zur Pressemitteilung der Vereinten Nationen, Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für willkürliche Verhaftungen beendet ihren Besuch in Malta, 26. Januar 2009; http://www2.ohchr.org/english/issues/detention/docs/WGADAnnexFinal.doc (12.1.2010).

verstoßen. <sup>447</sup> Wie aus einem im Juni 2009 in den **Niederlanden** veröffentlichten Bericht der Organisationen ECPAT<sup>448</sup>, *Defence for Children International* und UNICEF<sup>449</sup> hervorgeht, nimmt die Zahl der Kinder in solchen Auffanglagern nimmt in einigen Ländern zu. In anderen Ländern wird die Inhaftnahme von Kindern ebenfalls mit Sorge betrachtet. <sup>450</sup> Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) des Europarates weist in mehreren Länderberichten aus den Jahren 2009 und 2010 (über Besuche, die 2009 durchgeführt wurden) ebenfalls auf die problematischen Haftbedingungen in Auffanglagern für Migranten ohne rechtmäßigen Aufenthalt hin. <sup>451</sup>

Eine wichtige Orientierungshilfe hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem ersten Urteil zur Rückführungsrichtlinie 452 gegeben, in dem der Gerichtshof die in der Rückführungsrichtlinie festgelegten Schutzbestimmungen bei einer Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung (die verbindliche maximale Haftdauer von 6 bzw. 18 Monaten; kein Missbrauch der Inhaftnahme als abgemilderte Form des Gewahrsams aus Gründen der öffentlichen Ordnung; Verpflichtung zur unverzüglichen Freilassung der betreffenden Personen, wenn keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht) in einem Fall bestätigte, den ein bulgarisches Gericht an ihn verwiesen hatte.

<sup>447</sup> S.D./Griechenland (Beschwerde Nr. 53541/07) und Tabesh/Griechenland (Beschwerde Nr. 8256/07).

<sup>448</sup> Internationales Hilfsnetzwerk "Schluss mit Kinderprostitution, Kinderpornografie und Handel mit Kindern zu sexuellen Zwecken".

http://www.defenceforchildren.nl/images/20/919.pdf (1.9.2009).

Siehe beispielsweise zu Frankreich den Bericht von Human Rights Watch, Lost in Transit Insufficient Protection for Unaccompanied Migrant Children at Roissy Charles de Gaulle
Airport (Auf sich allein gestellt – Unzureichender Schutz von unbegleiteten Asyl suchenden
Kindern am Flughafen Roissy Charles de Gaulle), September 2009, verfügbar unter:
http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/france1009webwcover\_0.pdf oder betreffend
das Vereinigte Königreich

http://www.guardian.co.uk/uk/2009/oct/13/children-immigration-detention-health
Siehe Bericht des CPT an die italienische Regierung über seinen Besuch 2008
(CPT/Inf(2010) 12, veröffentlicht am 20. April 2010), Ziffern 21–50,
http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-12-inf-eng.htm; Bericht des CPT an die
österreichische Regierung über seinen Besuch 2009 (CPT/Inf (2010) 5, veröffentlicht am
11. März 2010), Ziffern 34–64, http://www.cpt.coe.int/documents/aut/2010-05-inf-eng.htm;
Bericht des CPT an die slowakische Republik über seinen Besuch 2009 (CPT/Inf (2010) 1,
veröffentlicht am 11. Februar 2010), Ziffern 34–5,

http://www.cpt.coe.int/documents/svk/2010-01-inf-eng.htm; Bericht des CPT an die schwedische Regierung über seinen Besuch 2009 (CPT/Inf (2009) 34, veröffentlicht am 11. Dezember 2009), Ziffern 77–91,

http://www.cpt.coe.int/documents/swe/2009-34-inf-eng.htm; Bericht des CPT an die französische Regierung über seinen Besuch 2008 im Departement Guyana (CPT/Inf (2009) 32, veröffentlicht am 10. Dezember 2009), Ziffern 54–77, http://www.cpt.coe.int/documents/fra/2009-32-inf-fra.htm; Bericht des CPT an die Regierung des Vereinigten Königreichs über seinen Besuch 2008 (CPT/Inf (2009) 30, veröffentlicht am 8. Dezember 2009), Ziffern 112–125,

http://www.cpt.coe.int/documents/gbr/2009-30-inf-eng.htm; Bericht des CPT an die griechische Regierung über seinen Besuch 2008 (CPT/Inf (2009) 20, veröffentlicht am 30. Juni 2009), Ziffern 8-54, http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2009-20-inf-eng.htm; Bericht des CPT an die finnische Regierung über seinen Besuch 2008 (CPT/Inf (2009) 5, vom 20. Januar 2009), Ziffern 37–57,

http://www.cpt.coe.int/documents/fin/2009-05-inf-eng.htm.

<sup>452</sup> Gerichtshof der Europäischen Union 30. November 2009, Rechtssache C-357/09 PPU, Kadzoev.

### Von ihren Eltern getrennte asylsuchende Kinder

Zwar ist die Zahl der Asylanträge in vielen EU-Mitgliedstaaten stabil geblieben oder rückläufig, doch stellt der Umgang mit von ihren Eltern getrennten asylsuchenden Kindern in vielen Ländern nach wie vor ein ernstes Problem dar. 453 Die im vorigen Kapitel erwähnte Untersuchung der FRA zur Situation der von ihren Eltern getrennten asylsuchenden Kindern in den EU-Mitgliedstaaten wurde als Ergänzung zur Studie Reception, Return and Integration Policies for, and numbers of Unaccompanied Minors in EU Member States (Studie über Aufnahme, Rückkehr und Integration unbegleiteter Minderjähriger sowie deren Zahl in den EU-Mitgliedstaaten) des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) durchgeführt. 454 In der Studie des EMN werden sowohl die rechtlichen als auch die politischen Aspekte untersucht, wie etwa die Gründe für die Zuwanderung in die EU, Einreiseverfahren. Aufnahmeregelungen, einschließlich Inhaftnahme, Rückführungspraxis, Statistik und ermittelte Bewährte Praktiken.

Die Bemerkungen des UNHCR über Griechenland als Aufnahmeland von Asylbewerbern vom Dezember 2009 lassen erhebliche Bedenken aufkommen, die auch andere europäische Länder betreffen. 455 Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates berichtet über schwerwiegende Mängel bei der Betreuung unbegleiteter asylsuchender Minderjähriger in Griechenland<sup>456</sup>, und in seinem Bericht über Italien verweist er auf die erhebliche Zahl unbegleiteter Migrantenkinder, die der besonderen Aufmerksamkeit und des besonderen Schutzes durch die Behörden bedürfen. 457 Im Bericht einer NRO wird die Bedeutung dieses Themas in **Slowenien** hervorgehoben. 458 In **Dänemark** teilte das Rote Kreuz mit, dass von den 227 unbegleiteten Kindern, die es im Juni 2009 versorgte, 130 verschwunden sind. In diesem Land verschwindet rund die Hälfte der Kinder, bevor ihr Asylverfahren abgeschlossen ist. In Österreich stößt das im Juni 2009 vorgelegte weitreichende Paket zur Asyl-, Aufenthalts- und Zuwanderungsrechts Flüchtlingsorganisationen ebenso wie bei Menschen- und Kinderrechtsgruppen weiterhin auf starken Widerstand. Das im Dezember 2009 veröffentlichte neue Gesetz sieht die Einführung umstrittener radiologischer Untersuchungen zur Alterseingrenzung von asylsuchenden Kindern, Einschränkungen bei der Familienzusammenführung sowie erweiterte Möglichkeiten zur Anwendung der Abschiebehaft bei abgelehnten Asylbewerbern im Vorfeld der Abschiebung vor.459

Bei unbegleiteten Kindern handelt es sich nicht ausschließlich um Asylbewerber, vielmehr können diese Kinder auch illegale Migranten oder Opfer des Kinderhandels sein. Die Angaben in diesem Abschnitt betreffen jedoch ausschließlich Asylbewerber.

Berichte verfügbar unter:

http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=67268F42682F77908B0 B5 83099284C2F?directoryID=115 (5.2.2010)

http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b4b3fc82.html (26.1.2010).

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1401927&Site=CommDH&BackColorInternet=F EC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427&Site=CommDH&BackColorInternet= FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679

http://www.filantropija.org/filantropija.asp?FolderId=132 (21.9.2009).

Der Gesetzentwurf ist verfügbar unter:

#### Integrationsmaßnahmen

Ein weiteres Thema, das zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist die legale Zuwanderung. Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl sieht die "Organisation der legalen Zuwanderung unter Berücksichtigung der von jedem Mitgliedstaat festgelegten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten sowie die Förderung der Integration" vor. Im Vereinigten Königreich können Zuwanderer nach dem Borders, Citizenship and Immigration Act 2009 460 (Gesetz über Grenzen, Staatsbürgerschaft und Zuwanderung 2009), dem am 21. Juli 2009 die Königliche Zustimmung erteilt wurde, die britische Staatsbürgerschaft erhalten, wenn sie durch die Beherrschung der englischen Sprache, die Einhaltung der Gesetze und die Erfüllung ihrer Steuerpflicht das Bleiberecht erwerben. Diejenigen, die einen aktiven Beitrag zur Gemeinschaft leisten, können die Staatsbürgerschaft früher beantragen; der uneingeschränkte Zugang zu Leistungen sowie zum sozialen Wohnungsbau bleibt Personen mit ständigem Wohnsitz und Staatsbürgern vorbehalten. Ausgehend von den Bestimmungen des Borders, Citizenship and Immigration Act 2009 wird von der Regierung des Vereinigten Königreichs die Einführung eines Punktesystems für den Erwerb der Staatsangehörigkeit vorgeschlagen. Ein solches System würde es ermöglichen, die Zahl der Personen im Vereinigten Königreich mit unbefristeter Aufenthaltsgenehmigung besser zu steuern und die Hürden für eine Niederlassung entsprechend den Bedürfnissen des Landes entweder niedriger oder höher anzusetzen. Die neuen Vorschläge wurden kritisiert, weil dadurch der vorgeschriebene Zeitraum bis zur Einbürgerung von Flüchtlingen verlängert wird<sup>461</sup> und Frauen, Farbige oder Behinderte aufgrund des zu strengen Punktesystems benachteiligt werden 462.

In **Griechenland** wurde 2009 ein öffentliches Anhörungsverfahren über einen Gesetzentwurf Erwerb durchgeführt. der den der griechischen Staatsangehörigkeit Geburt Griechenland durch in sowie eine Einbürgerungserklärung (eine neue Kategorie im griechischen Staatsangehörigkeitsgesetz) für Kinder von Ausländern, die in Griechenland geboren wurden und deren Eltern sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Land aufgehalten haben, sowie für Kinder von Ausländern, die in Griechenland mindestens sechs Schuljahre im griechischen Schulsystem absolviert haben, ermöglicht.

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME\_00065/pmh.shtml; die Stellungnahme der NRO-Arbeitsgruppe "Menschenrechte für Kinderflüchtlinge"/Asylkoordination vom Juli 2009, die von 15 Organisationen und Einrichtungen unterzeichnet wurde, ist verfügbar unter: http://www.asyl.at/fakten 1/asyl 2009 07.htm (6.10.2009).

Vereinigtes Königreich/Borders, Citizenship and Immigration Act 2009 c. 11.

http://www.refugeecouncil.org.uk/policy/briefings/2009/bci\_act.htm (16.10.2009).
 http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2009/jun/02/citizenship-british-bill (16.10.2009).

## 6.1.1. Rechtliche Entwicklungen

## Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt

Im Jahr 2009 gab es in diesem Bereich verschiedene Entwicklungen auf EU-Ebene. Die Richtlinie 2009/52/EG des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen<sup>463</sup>, muss bis zum Juli 2011 umgesetzt werden. 464 Grundsätzlich verbietet die Richtlinie die Beschäftigung von Migranten, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats anwesend sind und die Voraussetzungen für den Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen ("Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt", Artikel 3). Arbeitgeber sind verpflichtet, den Besitz und die Vorlage einer gültigen Aufenthaltserlaubnis zu verlangen und den zuständigen Behörden den Beginn der Beschäftigung mitzuteilen (Artikel 4). Gegen Arbeitgeber, die gegen das Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt verstoßen (Artikel 5), müssen finanzielle Sanktionen verhängt werden; zudem sind diese verpflichtet, Nachzahlungen an die betreffenden Arbeitnehmer zu leisten (Artikel 6). Außerdem muss in bestimmten Fällen die Möglichkeit strafrechtlicher Sanktionen bestehen (Artikel 9 und 10) und es müssen allgemeine Bestimmungen über Inspektionen am Arbeitsplatz (Artikel 14) sowie zur Erleichterung der Einreichung von Beschwerden durch Beschäftigte (Artikel 13) vorhanden sein.

Die Umsetzung der Richtlinie 2009/52/EG über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, wird in einem zunehmend komplexen Umfeld stattfinden. Das Problem der Bekämpfung der Beschäftigung von Ausländern ohne rechtmäßigen Aufenthalt betrifft nicht nur die 15 "alten" Mitgliedstaaten, sondern auch die 12 "neuen" Mitgliedstaaten, wie die Studie "The situation of migrants from Belarus, Moldova and Ukraine on the Labour Markets of Latvia, Lithuania, Hungary, Poland and the Slovak Republic" (Die Situation von Migranten aus der Republik Belarus, der Republik Moldau und der Ukraine auf dem Arbeitsmarkt in Lettland, Litauen, Polen, der Slowakischen Republik und Ungarn) belegt, in der erläutert wird, weshalb es für ausländische Arbeitskräfte (unabhängig davon, ob sie sich illegal oder rechtmäßig im betreffenden Land aufhalten) selbst bei ausbeuterischen Arbeitsbedingungen schwierig ist, sich zur Wehr zu setzen. 465

ABI. L 168 vom 30.6.2009, S. 24, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DE:PD F (12 1 2010)

<sup>464</sup> Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich beteiligen sich nicht an der Umsetzung der Richtlinie.

The situation of migrants from Belarus, Moldova and Ukraine on the Labour Markets of Latvia, Lithuania, Hungary, Poland and the Slovak Republic (Die Situation von Migranten aus der Republik Belarus, der Republik Moldau und der Ukraine auf den Arbeitsmarkt in Lettland, Litauen, Polen, der Slowakischen Republik und Ungarn), S. 67, verfügbar unter: <a href="http://soderkoping.org.ua/files/pages/20468/2.pdf">http://soderkoping.org.ua/files/pages/20468/2.pdf</a> (15.10.2009).

In der Slowakischen Republik wurde vom Innenministerium im September 2009 eine Änderung des Gesetzes über den Aufenthalt von Ausländern<sup>466</sup> vorgelegt, nach der unter anderem die Arbeitgeber verpflichtet sollen, die Polizeibehörden über die Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses mit einem Drittstaatsangehörigen zu informieren. 467 In Irland traten am 1.6.2009 die umstrittenen Änderungen der Arbeitserlaubnisregelungen in Kraft, von denen einige nach der massiven Kritik durch NRO überarbeitetet wurden. Diese Änderungen betreffen Personen, die ab dem 1. Juni 2009 erstmals eine Arbeitserlaubnis beantragen, und schreiben unter anderem ein bestimmtes Mindestjahreseinkommen sowie den schriftlichen Nachweis über die Durchführung eines Arbeitsmarkttests vor. Außerdem können bestimmte Kategorien von Arbeitskräften nicht erneut einen Antrag auf Arbeitserlaubnis stellen. Vom Vereinigten Königreich wurde im September 2009 ein neues Programm der Regierung angekündigt, mit dem zukünftig verhindert werden soll, dass ausländische Arbeitskräfte zu Niedriglöhnen unter gefährlichen Bedingungen arbeiten müssen. Vorgesehen ist beispielsweise, dass in der britischen Steuerbehörde eine neue Abteilung geschaffen wird, die sich um Bereiche kümmert, in denen Arbeitgeber ausländische Arbeitskräfte unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns beschäftigen, dass von der Gesundheitsbehörde eine Aufklärungskampagne über Gesundheits- und Sicherheitsstandards durchgeführt wird und dass in der Behörde für die Zulassung von Arbeitskräftevermittlern fünf neue Stellen für Aufsichtsbeamte geschaffen werden. 468

### Schutz vor Ausbeutung

Die Anzeige von Arbeitgebern, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, wird dadurch erschwert, dass die illegal Beschäftigten ihre Ausweisung aus dem Land befürchten müssen, wenn sie sich an die Behörden wenden. dem Land befürchten müssen, wenn sie sich an die Behörden wenden. Dieses Risiko besteht für sie auch, wenn sie vor Gericht gegen ihre Arbeitsbedingungen klagen wollen, selbst wenn sie formal dazu berechtigt sind. Artikel 13 Absatz 4 der Richtlinie 2009/52/EG über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, bietet allem Anschein nach keinen ausreichenden Schutz vor diesem Risiko: Diese Bestimmung besagt lediglich, dass im Einzelfall befristete Aufenthaltstitel gewährt werden können, wenn die Beschwerde besonders ausbeuterische Arbeitsbedingungen oder die Beschäftigung von Minderjährigen betrifft. Die Mitgliedstaaten sollten daher umfassend von den Möglichkeiten der Richtlinie Gebrauch machen. Nach der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet,

<sup>466</sup> Slowakei/zákon 48/2002 (13.12.2001).

<sup>467</sup>http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=od-buduceho-roka-sa-zmenia-niektore-pravidla-pre-cudzincov (19.10.2009).

http://www.communities.gov.uk/news/communities/1346644 (22.10.2009).

Auf dieses Problem wird in Rumänien von mehreren Einrichtungen hingewiesen: ARCA, Rumänisches Forum für Flüchtlinge und Asylbewerber, Initiativgruppe für Dialog, Stiftung Pro WOMEN (2009), *Talk to Us! Study on the Working Conditions of Foreign Workers in Romania* (Sprecht mit uns! Studie über die Arbeitsbedingungen ausländischer Arbeitskräfte in Rumänien), Bukarest: ARCA-FFRM und Soros-Stiftung, verfügbar unter: http://www.adosahrom.ro/proiecte.php (23.7.2009).

Besonders problematisch ist die Lage in Ländern, in denen die Arbeitsgerichte nur bei Streitfällen, in denen ein Arbeitsvertrag existiert, tätig werden können.

die Gewährung befristeter Aufenthaltstitel die Voraussetzungen für festzulegen, ähnlich, wie dies bei der Richtlinie 2004/81/EG für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind, bereits geregelt ist 471

NRO in Belgien haben deshalb vorgeschlagen, dass bei Inspektionen zur Bekämpfung von Verstößen gegen das Arbeitsrecht keine Unterrichtung des Dienst Vreemdelingenzaken – Office des Etrangers (Ausländerbehörde des Innenministeriums) über die Anwesenheit von Arbeitskräften ohne rechtmäßigen Aufenthalt mehr erfolgen sollte. In Finnland sind die für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zuständigen Behörden auch dann nicht dazu verpflichtet, missbräuchliche Arbeitsbedingungen der Polizei zu melden, wenn davon Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt betroffen sind 472; allerdings steht es den Behörden frei, die Polizei zu informieren, damit diese weitere Ermittlungen durchführt<sup>473</sup>. Ein anderes Bild ergibt sich in **Lettland**, wo die *Valsts Robežsardze* (die Grenzkontrollbehörde, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung Abschiebeverfahren zuständig ist) und die Valsts Darba inspekcija (die Arbeitsaufsichtsbehörde, die die Einhaltung des Arbeitsrechts überwacht) bei der Aufdeckung von illegaler Beschäftigung eng zusammenarbeiten: Nur das Tiesîbsarga birojs (Büro des Bürgerbeauftragten) ist verpflichtet, die von einem Beschwerdeführer übermittelten Daten vertraulich zu behandeln und nur diejenigen, die beim Bürgerbeauftragten Beschwerde einreichen, sind vor einer Viktimisierung geschützt.

In **Deutschland** gibt es Beispiele, bei denen Gewerkschaften eine aktive Rolle bei der Unterstützung von Migranten ohne rechtmäßigen Aufenthalt spielen, indem sie mit dem Arbeitgeber Kontakt aufnehmen und sich um eine einvernehmliche Streitbeilegung ohne Einschaltung eines Gerichts bemühen. Damit wird das Risiko einer Abschiebung vermieden, das für Beschäftigte mit der Einreichung einer Beschwerde verbunden ist. In anderen Ländern, wie etwa in **Spanien**, können nach Artikel 31 des Ley orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>474</sup> (Gesetz über die Rechte und Freiheiten von Ausländern in Spanien und ihre soziale Integration) auf der Basis der bestehenden Gesetzgebung in Ausnahmefällen Aufenthaltstitel für Ausländer gewährt werden, wenn diese mit der Justiz zusammenarbeiten, wie dies bei Opfern des Menschenhandels praktiziert wird. Sofern ein wesentlicher Anteil der illegal beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte von Zeitarbeitsfirmen eingestellt wird, können auch Maßnahmen zur Regelung der Praktiken dieser Agenturen getroffen werden. In den

Die angegebenen Straftaten, die die Grundlage für die Gewährung eines Aufenthaltstitels sind, beziehen sich speziell auf Situationen, in denen Beschäftigte einer besonderen Ausbeutung ausgesetzt sind (Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c – besonders ausbeuterische Arbeitsbedingungen; Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e – Beschäftigung von Minderjährigen), während die übrigen in Artikel 9 aufgeführten Verstöße aus anderen Gründen geahndet

Schriftliche Antworten auf Anfragen von Maarit Lehmussilta/Uusimaa, Behörde für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (7.12.2009).

Schriftliche Antworten auf Anfragen von Maarit Lehmussilta/Uusimaa, Behörde für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (7.12.2009).

Spanien /Ley orgánica 4/2000 (11.1.2000).

Niederlanden hat die Erste Kammer des Parlaments einer Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs (neuer Artikel 7:692 BW) zugestimmt, nach der Unternehmen, die die Dienste von Arbeitsvermittlungen in Anspruch nehmen, einzeln für die Zahlung des Mindestlohns und des Mindesturlaubsgelds an den Beschäftigten haften, unabhängig von den geltenden Vereinbarungen zwischen der Arbeitsvermittlung und dem Beschäftigten oder zwischen dem Drittunternehmen und der Arbeitsvermittlung. Mit dieser Änderung, die noch vom Senat gebilligt werden muss, soll der Schutz von legal wie auch illegal beschäftigten Personen gestärkt werden, die nach der neuen Regelung ihre Lohnansprüche entweder bei der Arbeitsvermittlung oder beim Drittunternehmen geltend machen können.

die Besonders wichtig ist außerdem, dass Unterstützung Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt bei der Einreichung von gegen ihren Arbeitgeber nach Beschwerden den innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt<sup>475</sup> nicht als Straftatbestand gilt, wie dies in Artikel 13 Absatz 3 der Richtlinie 2009/52/EG klar geregelt ist. In Deutschland wurden bestehende Unklarheiten in der innerstaatlichen Gesetzgebung durch eine Änderung der Vorbemerkung Vor 95.1.4 der neuen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz beseitigt. 476

#### Die Richtlinie zur "Blauen Karte"

Die Richtlinie 2009/50/EG des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (Richtlinie zur Blauen Karte)<sup>477</sup> muss von den Mitgliedstaaten bis zum 19. Juni 2011 umgesetzt werden (Artikel 23Absatz 1). 478 Die Richtlinie legt die Mindestnormen für die Zulassung von hochqualifizierten Migranten für eine "hochqualifizierte Beschäftigung" fest und schreibt als Kriterium vor, dass das Gehaltsniveau für betreffende Stelle mindestens beim Anderthalbfachen durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem betreffenden Mitgliedstaat liegen muss. Die Mitgliedstaaten können jedoch ein höheres Gehaltsniveau für alle Beschäftigungszweige oder eine niedrigere Gehaltsschwelle in Höhe des 1.2-fachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in ausgewählten Bereichen festlegen (Artikel 5).

#### Gemeinsames Europäisches Asylsystem

Im Dezember 2008 legte die Kommission Vorschläge für die ersten drei Maßnahmen der zweiten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

<sup>&</sup>lt;sup>475</sup> ABl. L 328 vom 5.12.2002, S. 17.

<sup>476</sup> Deutschland/Bundesrat (2009), Allgemeine Verwaltungsvorschrift 2009 http://www.bundesrat.de/cln\_090/SharedDocs/Drucksachen/2009/0601-700/669-09,templat eId=raw,property=publicationFile.pdf/669-09.pdf (22.10.2009).

ABI. L 155 vom 18.6.2009, S. 17.

<sup>478</sup> Auch dieses Instrument wird im Vereinigten Königreich, Irland und Dänemark nicht angewandt.

vor. 479 Der erste Vorschlag zur Änderung der neuen Eurodac-Verordnung 480 beinhaltet neben verschiedenen anderen technischen Änderungen die Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser Verordnung auf Anträge auf subsidiären Schutz, er stellt sicher, dass die Lösung von Datenschutzproblemen verbessert und die "Sperrung" der Fingerabdruckdaten von Personen, die als Flüchtlinge anerkannt wurden, aufgehoben wird. Nach der ersten Lesung im Europäischen Parlament wurde von der Kommission im September 2009 ein geänderter Vorschlag vorgelegt, der einen erweiterten Zugang zu den Eurodac-Fingerabdruckdaten zu Strafverfolgungszwecken ermöglichen soll (KOM(2009) 342). Gleichzeitig übermittelte die Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss der dritten Säule zum selben Thema (KOM(2009) 344).

Vorschlag der Kommission Änderung Der zweite zur der "Dublin-Verordnung"481 sieht eine Ausdehnung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die subsidiären Schutz beantragen, vor. Die Bestimmungen für Familienangehörige und unbegleitete Minderjährige sollen geändert werden, um die Situation der Betroffenen zu verbessern. Neben neuen Regelungen für die Ingewahrsamnahme von Personen im Rahmen des Dublin-Verfahrens soll die Möglichkeit geschaffen werden, Überstellungen in einen Mitgliedstaat aus zwei Gründen auszusetzen, nämlich wenn ein Mitgliedstaat aufgrund der hohen Zahl an Asylbewerbern mit besonderen Schwierigkeiten sowie mit anderen Problemen konfrontiert ist, die seine Aufnahmekapazitäten belasten, oder wenn ein Mitgliedstaat die in den maßgeblichen Instrumenten festgelegten EU-Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern nicht erfüllt. Das Europäische Parlament hat im Mai 2009 in seiner ersten Lesung über diesen Vorschlag abgestimmt; die Diskussionen im Rat dauern derzeit noch an.

Drittens wurde von der Kommission die Änderung der Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern<sup>482</sup> vorgeschlagen. Der Vorschlag beinhaltet die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Personen, die subsidiären Schutz beantragen, die Einführung neuer Regelungen zur Ingewahrsamnahme, die sich an den UNHCR-Richtlinien<sup>483</sup> orientieren, und die Verbesserung der Normen für die Berücksichtigung der Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen sowie den Zugang zur Beschäftigung, zu materiellen Unterstützungsleistungen und zur Gesundheitsversorgung. Das Europäische Parlament hat im Mai 2009 in erster Lesung über diesen Vorschlag abgestimmt, der derzeit noch im Rat erörtert wird.

Im Februar 2009 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung

KOM(2008) 815 endg. vom 3. Dezember 2009, KOM(2008) 820 endg. vom 3. Dezember 2008 und KOM(2008) 825 endg. vom 3. Dezember 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>480</sup> Verordnung (EG) Nr. 2725/2000, ABl. L 316 vom 15.12.2000. S. 1.

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABI. L 50 vom 25.2.2003, S. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>482</sup> Richtlinie 2003/9/EG, ABI. L 31 vom 6.2.2003, S. 18.

Siehe Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, überarbeitete UNHCR-Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden, 26. Februar 1999, verfügbar unter: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c2b3f844.html (aufgerufen am 8. Januar 2010).

zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen<sup>484</sup> vor, der vom Rat auf seiner Tagung vom 30. November und 1. Dezember 2009<sup>485</sup> angenommen und am 18. Mai 2010 vom Europäischen Parlament in zweiter Lesung gebilligt wurde. Das Büro wird dazu beitragen, dass die Anwendung der EU-Rechtsvorschriften, zum Beispiel durch die Übermittlung von Herkunftslandinformationen, vereinfacht wird und die Praktiken der Mitgliedstaaten im Asylbereich angeglichen werden, es hat jedoch keine Entscheidungsbefugnisse. Das Unterstützungsbüro nimmt spätestens ein Jahr nach dem Inkrafttreten der maßgeblichen Verordnung seine Tätigkeit auf.

Im September 2009 legte die Kommission einen Vorschlag für Änderungen am Europäischen Flüchtlingsfonds in Bezug auf die Einrichtung eines Neuansiedlungsprogramms der EU vor. 486 Dabei handelt es sich um ein freiwilliges Programm mit zusätzlicher finanzieller Unterstützung für die Mitgliedstaaten, die sich an der direkten Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittländern beteiligen. Die Beratungen im Europäischen Parlament und im Rat sind noch nicht abgeschlossen.

Des Weiteren legte die Kommission am 21. Oktober zwei Legislativvorschläge zur Änderung der Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und der Richtlinie für Mindestnormen für Verfahren vor. Insgesamt sind beide Vorschläge begrüßenswert, was den Aspekt der Grundrechte anbelangt. Sie sehen unter anderem unmissverständliche Aussagen zur Verfolgung aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit, eine Angleichung der mit dem Flüchtlingsstatus und dem subsidiären Schutzstatus verknüpften Rechte, die Einführung eines allgemeinen Grundsatzes der aufschiebenden Wirkung im Einklang mit den Entwicklungen in der Rechtsprechung und eine Reduzierung der Gründe vor, aus denen auf eine persönliche Anhörung im Asylverfahren verzichtet werden kann. <sup>487</sup> Die Beratungen im Europäischen Parlament und im Rat dauern derzeit noch an.

Im Februar 2009 erließ der Gerichtshof der Europäischen Union sein erstes Urteil zur Richtlinie über die Anerkennung von Flüchtlingen und Personen, die subsidiären Schutz benötigen. Das Urteil betraf die Definition des Begriffs "ernsthafte individuelle Bedrohung", der in Artikel 15 Buchstabe c der Richtlinie genannt wird. Das Gericht führt insbesondere aus, dass einer Person in Fällen willkürlicher Gewalt der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt werden kann, selbst wenn kein Beweis dafür vorliegt, dass sie aufgrund von ihrer persönlichen Situation innewohnenden Umständen spezifisch betroffen ist,

http://www.se2009.eu/en/meetings\_news/2009/11/30/agreement\_to\_place\_the\_european\_asy lum support office in malta

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:DE:PDF, Anerkennungs-Richtlinie, und http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:DE:PDF, Verfahrens-Richtlinie.

<sup>484</sup> KOM(2009) 66 endg. vom 18. Februar 2009 und KOM(2009) 67 endg. vom 18. Februar 2009.

<sup>485</sup> Siehe

<sup>486</sup> KOM(2009) 456 endg. vom 2. September 2009.

<sup>187</sup> Siehe

<sup>488</sup> Gerichtshof der Europäischen Union 19. Februar 2009, Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie, Rechtssache C-465/07.

abhängig davon, wie ernsthaft sie von solcher Gewalt bedroht ist.

# Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt und Überstellungen von Personen, die der Dublin-Verordnung unterliegen

Die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger <sup>489</sup> wurde am 16. Dezember 2008 angenommen. Mehrere Staaten haben 2009 Maßnahmen zur Umsetzung dieses Instruments beschlossen. Vom Gerichthof der Europäischen Union wurde eine Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 15 erlassen, die die Anwendung der Inhaftnahme regelt. <sup>490</sup> In **Bulgarien** wurden am 15. Mai 2009 Änderungen zum Закон за чужденците в Република България (Gesetz über die Ausländer in der Republik Bulgarien) angenommen, die eine Höchstdauer von sechs Monaten für die Abschiebehaft von Migranten ohne rechtmäßigen Aufenthalt aus Drittstaaten, ein fünfjähriges Einreiseverbot und eine amtliche Überprüfung der Dauer der Abschiebehaft nach Ablauf der sechs Monate durch das Verwaltungsgericht vorsehen. <sup>491</sup>

Bei der Umsetzung von Beschlüssen, die die Abschiebung von Ausländern deren Zurückweisung an der Grenze betreffen, EU-Mitgliedstaaten weiterhin an den Grundsatz der Nichtzurückweisung gemäß Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention über die Rechtsstellung der Flüchtling sowie an ihre Verpflichtungen gemäß der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gebunden. Insbesondere Italien wurde vom UNHCR für seine Politik der zwangsweisen Rückführungen von Migranten, die aus Libyen kommen und auf See abgefangen werden, scharf kritisiert. 492 Der Grundsatz der Nichtzurückweisung gilt auch auf hoher See und verbietet die Rückführung von Personen in Länder. in denen sie von Verfolgung, Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung bedroht sind. Italiens Abschiebepolitik ist Gegenstand eines Berichts des CPT über einen 2009 durchgeführten Besuch, der am 28. April 2010 veröffentlicht wurde. Darin fordert das CPT die italienischen Behörden auf, die derzeitige Praxis, Migranten auf See abzufangen, grundsätzlich und unverzüglich zu überprüfen, um sicherzustellen, dass alle Personen, die sich in der Gerichtsbarkeit Italiens befinden einschließlich Personen, die auf See außerhalb der italienischen Hoheitsgewässer von italienischen Schiffen abgefangen werden - die

<sup>&</sup>lt;sup>489</sup> ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

Siehe Gerichtshof der Europäischen Union 30. November 2009, Kadzoev, Rechtssache C-357/09 PPU, verfügbar unter:

 $<sup>\</sup>label{lem:http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en\&jurcdj=jurcdj\&newform=newform\&docj=docj\&docop=docop\&docnoj$ 

<sup>=</sup>docnoj&typeord=ALLTYP&numaff=&ddatefs=25&mdatefs=11&ydatefs=2009&ddatefe=2

<sup>&</sup>amp;mdatefe=12&ydatefe=2009&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rec he rcher (19.1.2010).

<sup>491</sup>http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134455296,

http://www.bghelsinki.org/index.php?module=news&lg=en&id=2548 (12.1.2010). http://www.unhcr.it/news/dir/26/view/558/stop-ai-respingimenti-in-libia-55800.html

notwendige humanitäre und medizinische Versorgung erhalten, die ihr Zustand erfordert, und dass ihr wirksamer Zugang zu Verfahren und Garantien für die Wahrung des Grundsatzes der *Nichtzurückweisung*<sup>493</sup>gewährleistet wird.

Diese Verpflichtung gilt grundsätzlich auch in Fällen, in denen die Abschiebung in einen Unterzeichnerstaat der EMRK oder in einen Staat, der am Dublin-System teilnimmt, erfolgt, wenn dort die Gefahr einer Abschiebung in ein Drittland besteht, die gegen diese Bestimmungen verstößt. 494 In der K.R.S./Vereinigtes Königreich der Rechtssache hat **EGMR** Vereinigte Königreich nach Artikel 39 seiner Verfahrensordnung zunächst ersucht, den Beschwerdeführer, einen iranischen Staatsangehörigen, nicht nach Griechenland auszuweisen, da vom UNHCR den am Dublin-System teilnehmenden Staaten empfohlen worden war, Asylbewerber nicht mehr nach Griechenland zu überstellen. Später wurde die Beschwerde jedoch vom Gerichtshof abgewiesen. Der EGMR erkannte zwar die Bedeutung dieser Einschätzung des UNHCR an, stellte jedoch fest, dass es sich bei dem Beschwerdeführer im vorliegenden Fall um einen iranischen Staatsangehörigen handelt und dass "Griechenland derzeit keine Abschiebungen in den Iran [...] vornimmt und somit nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Beschwerdeführer bei der Einreise nach Griechenland dorthin abgeschoben wird". 495 Im Einklang mit dieser Rechtsprechung entschied das Oberste Verwaltungsgericht in Finnland, dass die Ausweisung nach Griechenland nicht gegen Artikel 3 der EMKR verstößt. Dieses Urteil wurde ungeachtet der Berichte des UNHCR erlassen, in denen auf schwerwiegende Defizite im griechischen Asylsystem hingewiesen wurde. 496 Demgegenüber verhinderte das deutsche Bundesverfassungsgericht im September 2009 in Anwendung der Dublin-Verordnung die Abschiebung eines irakischen Asylbewerbers nach **Griechenland**. 497 In seinem Bericht 2009 über Griechenland forderte der Kommissar für Menschenrechte des Europarates die griechischen Behörden auf, "in Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen und internationalen Organisationen unverzüglich eine grundlegende Überarbeitung Anforderungen und Möglichkeiten des nationalen Asylsystems durchzuführen, um das Qualitätsniveau dieses Systems so zu verbessern, dass die Menschenrechte aller Personen, die des internationalen Schutzes bedürfen, wirksam geschützt werden können."498

Bericht des CPT an die italienische Regierung über den Besuch vom 27. bis 31. Juli 2009 (CPT/Inf (2010)14, veröffentlicht am 28. April 2010), verfügbar unter: http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-14-eng.htm

EGMR, T.I./Vereinigtes Königreich, Beschwerde Nr. 43844/98 (Urteil), Berichte 2000-III.
 EGMR, (4. Sektion), K.R.S./Vereinigtes Königreich, Beschwerde Nr. 32733/08, Urteil vom
 Dezember 2008.

Finnland/Korkein hallinto-oikeus/KHO 2009:22 (26.2.2009), verfügbar in finnischer Sprache unter http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2009/200900440 (2.10.2009).

Siehe

 $http://www.bundesver fassungsgericht.de/entscheidungen/qk20090908\_2bvq005609.html\ (19.1.2010).$ 

Bericht von Thomas Hammarberg, Kommissar für Menschenrechte des Europarates, nach seinen Besuch in Griechenland vom 8.-10. Dezember 2008. CommDH(2009)6. Verfügbar unter:

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1401927&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679

#### 6.1.2. Bewährte Praktiken

### Integration und Vielfalt

In Spanien wurde von der Autonomen Gemeinschaft Valencia das Gesetz 15/2008 vom 5. Dezember 2008 zur Integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana (Integration von Migranten in der Autonomen Gemeinschaft Valencia) 499 verabschiedet. Das Gesetz legt die Rechte und Pflichten für Zuwanderer unter Berücksichtigung ihrer kulturellen und religiösen Identität fest. Es beinhaltet den so genannten compromiso de integración (Verpflichtung zur Integration), in dessen Rahmen Zuwanderer freiwillig an einem Kurs teilnehmen können, bei dem in einem speziellen Programm Informationen und Grundkenntnisse zum besseren Verständnis der Gesellschaft in Valencia vermittelt werden. Die Teilnehmer des Programms erhalten ein Zertifikat, das sie in Valencia für ihre sozialen und rechtlichen Belange nutzen können. Auch in Luxemburg trat am 1. Juni 2009 ein Gesetz zur Aufnahme und Integration von Ausländern in Kraft. Es sieht vor, dass mit denjenigen, die langfristig in Luxemburg bleiben wollen, ein Vertrag geschlossen wird, in dem sich der luxemburgische Staat verpflichtet, Sprachkurse und Schulungen zur Staatsbürgerkunde durchzuführen. Außerdem gibt es in Luxemburg einen nationalen Plan für Integration und zur Bekämpfung von Diskriminierung.

In **Spanien** hat die NRO *Red Acoge* (Aufnahmenetz) 2009 einen Leitfaden über die kulturelle Vielfalt in Unternehmen herausgegeben, der den Unternehmen Orientierungshilfen in Fragen bietet, die die Vielfalt betreffen. In Schweden stellte die Regierung 2008 eine umfangreiche Integrationsstrategie Egenmakt mot utanförskap - regeringens strategi för integration für den Zeitraum 2008-2010 vor, in dem sie sieben strategisch wichtige Bereiche für die Integration sowie mehrere spezifische Maßnahmen in diesen Bereichen beschrieb, mit denen die Integration neuer Zuwanderer gefördert werden soll. 2009 wurde von der Regierung ein Gesetzentwurf für die schnellere Eingliederung von Neuankömmlingen in das Arbeits- und soziale Leben vorgelegt. Die Anreize für eine aktive Beteiligung und die Aufnahme einer Beschäftigung sollen verstärkt und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Behörden klarer geregelt werden. Damit soll erreicht werden, dass die Qualifikationen der Neuankömmlinge besser genutzt werden als bisher. 500 Auch kleinere Projekte können einen wichtigen positiven Beitrag leisten. In der schwedischen Stadt Örebro wurde ein neues Projekt mit dem Namen Perrongen (Die Plattform) für neu angekommene Kinder von Flüchtlingen gestartet, das Bildungsmöglichkeiten für diese Kinder anbietet. <sup>501</sup>

<sup>499</sup> http://www.boe.es/boe/dias/2009/01/10/pdfs/BOE-A-2009-442.pdf (1.10.2009).

Der Vorschlag sieht vor, "Integrationsberater" einzusetzen und die Zuständigkeit für die Aufstellung und Umsetzung eines Integrationsplans für neu angekommene Zuwanderer, die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, dem nationalen Arbeitsamt (Arbetsförmedlingen) zu übertragen. Siehe http://www.regeringen.se/sb/d/10332/a/111563 (2.6.2009).

http://www.sr.se/orebro/nyheter/artikel.asp?artikel=3130764 (28.9.2009).

#### Finanzierungsprogramme und Verbreitung von Informationen

In **Spanien** stimmte die Regierung am 6. März 2009 der Bereitstellung von 15 Mio. EUR für die Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern zu. Diese Mittel sind speziell für die Kanarischen Inseln vorgesehen, die von einem massiven Zustrom von Kindern aus afrikanischen Ländern betroffen sind. <sup>502</sup>

In der **Tschechischen Republik** wurde vom Innenministerium ein Programm entwickelt, mit dem die Zahl der Drittstaatsangehörigen verringert werden soll, die weiterhin im Land bleiben, obwohl sie nach dem Verlust ihres Arbeitsplatzes infolge der weltweiten Wirtschaftskrise keine Arbeitserlaubnis mehr besitzen. Im Rahmen des Programms sollen die Kosten für die Rückkehr in das Herkunftsland übernommen und ein Zuschuss in Höhe von 500 EUR für Erwachsene sowie von 250 EUR für jedes Kind unter 15 Jahren gewährt werden. Darüber hinaus werden die betreffenden Personen in der Zeit von der Registrierung bis zur Ausreise aus der Tschechischen Republik in Notunterkünften untergebracht und erhalten eine Grundversorgung mit Lebensmitteln. Bis zum Juli 2009 konnten nur Ausländer, die sich rechtmäßig in der Tschechischen Republik aufhielten, an dem Projekt teilnehmen. Im September 2009 wurde ein auf drei Monate befristetes zweites Projekt für Migranten ohne rechtmäßigen Aufenthalt gestartet. S03

Bei den Informationen, die Asylbewerber erhalten, muss sicherstellt sein, dass die Betroffenen das Asylverfahren und ihre Rechte und Pflichten in der Zeit bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag in vollem Umfang verstehen. In **Italien** wurde vom UNHCR gemeinsam mit dem *Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione* (ASGI) (Verband für Rechtsstudien zum Thema Zuwanderung) und dem *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR) (System zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen) in Zusammenarbeit mit den Behörden ein neues Handbuch veröffentlicht, das alle nützlichen Informationen und Rechtshinweise für Asylbewerber enthält und diese in zehn Sprachen zugänglich macht. <sup>504</sup>

<sup>502</sup>http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/\_2009/refc20090306.htm#Canarias (1.10.2009)

Weitere Informationen sind auf der Website des Innenministeriums verfügbar unter: http://www.mvcr.cz/clanek/pokracovani-projektu-dobrovolne-navraty-cizincu.aspx (30.9.2009).

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0104\_ SPRAR Vademecum.pdf (17.6.2009).

#### 6.2. Visa und Grenzkontrolle

#### 6.2.1. Rechtliche Entwicklungen

Biometrische Visa, Sicherheitsmerkmale in Pässen, Visakodex und Visa-Negativliste

Eine intensive Rechtsetzungstätigkeit der EU war 2009 auch in den Bereichen Visa und Grenzkontrolle zu verzeichnen. Am 23. April 2009 wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat die Verordnung (EG) Nr. 390/2009 über biometrische Visa und Visumantragstellen son angenommen. Diese Verordnung regelt das Verfahren für die Beantragung von Visa mit biometrischen Identifikatoren und nennt die Ausnahmen, in denen Antragsteller von der Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken befreit sind, die vor allem für Kinder unter zwölf Jahren gelten.

Kurz darauf nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 444/2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über Sicherheitsmerkmale in Pässen 506 an. Mit dieser Verordnung wurden Ausnahmen von der Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken für Personen, die einen Pass beantragen, eingeführt, die vor allem für Kinder unter zwölf Jahren gelten. Die Mitgliedstaaten können jedoch die Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken für Kinder zwischen sechs und zwölf Jahren für einen begrenzten Zeitraum beibehalten.

Die Einführung einer allgemeinen Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken für Personen, die einen Pass der EU beantragen, hat Befürchtungen hinsichtlich eines potenziellen Missbrauchs durch die Strafverfolgungsbehörden ausgelöst, die die Datenbank für Fingerabdrücke bei strafrechtlichen Routineermittlungen nutzen. Erwähnenswert ist, dass in **Finnland** der ursprüngliche Gesetzentwurf, der dem Parlament zur Änderung des Passgesetzes sowie der damit verbundenen Rechtsvorschriften vorgelegt wurde, die Polizei zum Zugang zur Fingerabdruckdatenbank zu Identifizierungszwecken berechtigt, wenn eine Identifizierung "zur Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben" erforderlich ist, dass die entsprechenden Bestimmungen jedoch vom Parlament nach einer Anhörung seines Verfassungsrechtsausschusses geändert wurden. Nach der endgültigen Fassung des angenommenen Texts erhält die Polizei nur Zugang zu den Fingerabdruckdaten, wenn dies für die Identifizierung von Opfern von Naturkatastrophen, schweren Unfällen oder anderen Katastrophen sowie von Straftaten oder zum Zwecke der Identifizierung von Opfern, deren Identität auf

<sup>506</sup> ABl. L 142 vom 6.6.2009, S. 1.

Verordnung (EG) Nr. 390/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden, hinsichtlich der Aufnahme biometrischer Identifikatoren einschließlich Bestimmungen über die Organisation der Entgegennahme und Bearbeitung von Visumanträgen, ABI, L 131 vom 28.5.2009, S. 1.

anderem Wege nicht festgestellt werden kann, notwendig ist. 507

Darüber hinaus wurde im Juni 2009 vom Europäischen Parlament und vom Rat die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft<sup>508</sup> angenommen. Diese Verordnung ersetzt vom 5. April 2010 an die Gemeinsame Konsularische Instruktion, die Maßnahmen des Schengener Übereinkommens (einschließlich Durchführungsbeschlüsse) in Bezug auf Visa sowie mehrere sekundärrechtliche EU-Vorschriften für den Visa-Bereich, darunter auch die Verordnung (EG) Nr. 390/2009. Besonders zu erwähnen ist, dass dem Antragsteller nach dem Visakodex ablehnende Entscheidungen über seinen Antrag mitzuteilen und zu begründen sind und dem Betroffenen Rechtsmittel gegen eine Ablehnung des Visumantrags zur Verfügung stehen (ab dem 5. April 2011). Ferner enthält die Verordnung Bestimmungen über die Information der Öffentlichkeit über Visumantragsverfahren, die Wartezeiten vor einem Visumantrag und die Fristen für die Entscheidung über einen Antrag. Die Liste der Länder, bei denen bei allen Schengen-Visumanträgen grundsätzlich eine vorherige Konsultation bestimmter Mitgliedstaaten erforderlich ist, soll erstmals veröffentlicht werden.

Im Juli 2009 schlug die Kommission vor, mehrere westliche Balkanländer (Serbien, Montenegro und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien) aus der Visa-Negativliste der EU in die Positivliste zu übernehmen (KOM (2009) 366). Im Dezember 2009 wurde vom Rat die Verordnung (EG) 1244/2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind 309 angenommen.

In der *Immigration Act 2004 (Visas) Order 2009* (Verfügung aus dem Jahr 2009 zum irischen Einwanderungsgesetz von 2004 (Visa), die am 1. Juli in Kraft trat, ist festgelegt, welche Staatsangehörige ohne Visum nach **Irland** einreisen können, wie beispielsweise EU-Bürger, und für welche Staatsangehörige ein Durchreisevisum vorgeschrieben ist, wenn sie über Irland in ein anderes Land reisen. Nach den Bestimmungen der Verfügung benötigen Familienangehörige von EU-Bürgern, die in Irland ihre Rechte gemäß dem EG-Vertrag als Arbeitnehmer, Selbstständige, Studenten oder wirtschaftlich unabhängige Personen wahrnehmen und eine Aufenthaltserlaubnis oder eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung in Irland besitzen, für die Einreise nach Irland kein Visum.

Siehe Änderung des Passgesetzes und der damit verbundenen Rechtsvorschriften (laki passilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta/lag om ändring av passlagen och av vissa andra lagar som har samband med den (456/2009)), verfügbar unter: <a href="http://www.finlex.fi/fi/laki/kokoelma/2009/20090073.pdf">http://www.finlex.fi/fi/laki/kokoelma/2009/20090073.pdf</a> (2.10.2009).

<sup>&</sup>lt;sup>508</sup> ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

<sup>509</sup> ABl. L 336 vom 18.12.2009, S. 1.

#### 6.2.2. Bewährte Praktiken

#### Besondere Visumvorschriften

In vielen EU-Mitgliedstaaten besteht das Problem, dass Drittstaatsangehörige, die für die Einreise in ein Land oder die Verlängerung ihres Aufenthalts ein Visum benötigen, in regelmäßigen Abständen in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen, um ihr Visum zu erneuern. Dies ist ein kompliziertes und kostenaufwändiges Verfahren, das für Personen in einem regulären Arbeitsverhältnis und Menschen, die das Land aufgrund gesundheitlicher Probleme oder einer medizinischen Behandlung nicht verlassen können, nur schwer ist. In Österreich wurden Änderungen einzuhalten Fremdenpolizeigesetz (FPG) aus dem Jahr 2005 510 vorgenommen, die am 1. April 2009 in Kraft traten: Nach Paragraph 21 Absatz 9 FPG kann Fremden nach rechtmäßiger Einreise und während ihres rechtmäßigen Aufenthalts ein Visum erteilt werden, wenn dies zur medizinischen Weiterbehandlung aus gesundheitlichen Gründen zwingend erforderlich ist.

Irland hat eine Regelung für ausländische Bürger eingeführt, die einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel besaßen und diesen ohne eigenes Verschulden verloren haben. Das Sozialpartnerschaftsabkommen *Towards 2016, Review and Transitional Agreement 2008-2009* <sup>511</sup> (Vorbereitung auf 2016 – Überprüfung und Übergangsregelung 2008-2009) sieht eine Regelung für nicht EWR-Bürger vor, die eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Irland besaßen und nicht aus eigenem Verschulden, sondern durch das Verhalten ihres Arbeitgebers keine gültigen Papiere mehr haben. In einem solchen Fall wird eine befristete Einreiseerlaubnis für einen Zeitraum von vier Monaten erteilt, in dem die Betroffenen eine legale Beschäftigung finden oder beim Ministerium für Unternehmen, Handel und Beschäftigung eine Arbeitserlaubnis beantragen müssen. Die Prüfung ist subjektiv und über jeden Fall wird gesondert entschieden.

Für Personen mit Wohnsitz in Ländern, deren Staatsangehörige für die Einreise in einen EU-Mitgliedstaat ein Visum benötigen, die jedoch in der Nähe der Grenze leben, müssen gegebenenfalls Sonderregelungen geschaffen werden. Am 22. Juli 2009 begannen die **polnischen** Behörden mit der Ausstellung von Genehmigungen "zum Grenzübertritt im Rahmen des kleinen Grenzverkehrs". Das Dokument wird von den polnischen Konsularbehörden in der Ukraine ausgestellt. Es kostet 20 EUR, ist zwei Jahre gültig und kann von ukrainischen Bürgern beantragt werden, die seit mindestens drei Jahren in der Nähe der polnischen Grenze (im Umkreis von 30 km) leben.

Österreich/BGBI I Nr. 100/2005 (1.1.2006), zuletzt geändert durch Österreich/BGBI Nr. 29/2009 (1.4.2009).

Irland/Amt des Premierministers (2009), Towards 2016, Review and Transitional Agreement 2008-2009 (Vorbereitung auf 2016, Überprüfung und Übergangsregelung 2008-2009), verfügbar unter: http://www.taoiseach.gov.ie/attached\_files/Pdf%20files/Taoiseach%20Report\_web.pdf (25.9.2009).

# 7. Zugang zur Justiz und Entschädigung von Opfern

# 7.1. Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz

Alternative Streitbeilegungsverfahren und Mediation

Unterstützt durch die Entwicklung der EU-Rechtsvorschriften gewinnt die Mediation als Verfahren zur Streitbeilegung zunehmend an Bedeutung. Ziel der Mediations-Richtlinie – Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen <sup>512</sup> – ist es, den Zugang zur alternativen Streitbeilegung zu erleichtern und die gütliche Beilegung von Streitigkeiten zu fördern, indem zur Nutzung der Mediation angehalten und für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Mediation und Gerichtsverfahren gesorgt wird. Die Richtlinie sieht die Förderung der Aus- und Fortbildung von Mediatoren und die Qualitätskontrolle von Mediationsdiensten vor, sie berechtigt die Gerichte, die Parteien in jeder Phase des Verfahrens dazu aufzufordern, die Mediation in Anspruch zu nehmen, sie verpflichtet zur Einführung von Mechanismen, die die Vollstreckbarkeit der im Mediationsverfahren erzielten Vereinbarung sicherstellen, und sie schreibt vor, dass die Vertraulichkeit der Mediation gewahrt werden muss und dass Verjährungsfristen während Mediationsverfahrens ausgesetzt werden. Darüber hinaus soll der Rechtsstatus bestimmter Grundsätze der Mediationspraxis in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vereinheitlicht werden.

Unabhängig von der Mediations-Richtlinie (die ausschließlich die Beilegung grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten betrifft) war das Mediationsverfahren im **Vereinigten Königreich** 2009 in die Kritik geraten – ausgelöst durch die Tätigkeit des *Muslim Arbitration Tribunal* (MAT) (Muslimisches Tribunal für Schiedsverfahren), das 2007 auf der Grundlage des *Arbitration Act* 2006<sup>513</sup> (Schiedsgesetz 2006) eingeführt wurde. Im Juni 2009

ABI. L 136 vom 24.5.2008, S. 3, siehe http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:136:0003:0008:DE:PD F

Vereinigtes Königreich/Advise Services Alliance (2009) (Allianz für Beratungsdienste) Recent Developments in Alternative Dispute Resolution (Aktuelle Entwicklungen bei alternativen Streitbeilegungsverfahren), Update-Nr. 28, August 2009, verfügbar unter: http://www.asauk.org.uk/fileLibrary/pdf/adr28001.pdf (20.10.2009).

wurde in einem Bericht <sup>514</sup> die Frage aufgeworfen, wie weit nach dem Schiedsgesetz die Zuständigkeit von Schiedsgerichten gehen sollte, die nicht für die Bearbeitung von Strafrechts- oder Familienrechtssachen, die beispielsweise Scheidungen oder das Sorgerecht betreffen, vorgesehen sind. In dem Bericht wird die Befürchtung geäußert, dass "der Versuch, die Scharia-Streitschlichtung unter dem irreführenden Begriff der Mediation auf Familienrechtssachen auszudehnen, einen potenziellen Missbrauch der Schiedsgerichtsbarkeit ebenso wie des Familienrechts darstellt."

In **Irland** wird im Konsultationspapier der *Law Reform Commission* (LRC) (Rechtsreformkommission) über alternative Verfahren zur Streitbeilegung <sup>515</sup> die nicht nur international, sondern auch in Irland zunehmende Anwendung derartiger Verfahren untersucht, die das wachsende Spektrum der Möglichkeiten zur Beilegung zivilrechtlicher Streitigkeiten widerspiegelt. Die LRC empfiehlt unter anderem, dass die Mediation gesetzlich geregelt werden sollte.

Österreich wurde durch das Bundesgesetz über Mediation in Zivilrechtssachen die Mediation in Zivilrechtssachen als alternatives Verfahren eingeführt. In Streitbeilegung dem Gesetz Qualifikationskriterien für Mediatoren festgelegt, wie beispielsweise, dass Mediatoren das 28. Lebensiahr vollendet haben müssen, fachlich qualifiziert (entsprechend den gesetzlichen Vorschriften) und vertrauenswürdig sein und eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen haben müssen. Mediatoren, die diese Kriterien erfüllen, können sich in die Liste der Mediatoren eintragen lassen, die vom Bundesministerium für Justiz geführt wird und über das Internet abgerufen werden kann. 517 Darüber hinaus werden in dem Gesetz die Voraussetzungen für eine Aussetzung der Verjährungsfristen Zivilrechtssachen genannt, in denen Mediationsverfahren eingesetzt werden. Vereinbarungen im Bereich des Zivilrechts, die im Rahmen einer Mediation geschlossen wurden (Mediationsvereinbarung), sind rechtsverbindlich.

#### 7.1.1. Rechtliche Entwicklungen

#### Faires Verfahren und wirksame Beschwerde

Die in Artikel 6 (faires Verfahren) und Artikel 13 (wirksame Beschwerde) der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Anforderungen wurden vom EGMR in mehreren Fällen, die ihm vorgelegt wurden, klargestellt. In der Rechtssache *Anakomba Yula* wurde ein Antrag auf Prozesskostenhilfe abgelehnt, weil die Beschwerdeführerin keinen gültigen Aufenthaltstitel in **Belgien** besaß und ihre Beschwerde nicht zur Beseitigung dieser

http://www.civitas.org.uk/pdf/ShariaLawOrOneLawForAll.pdf (20.10.2009).

<sup>515</sup> LRC Consultation Paper on Alternative Dispute Resolution (Konsultationspapier der LRC über alternative Verfahren zur Streitbeilegung), http://www.lawreform.ie/publications/Consultation%20Paper%20on%20ALTERNATIVE%

<sup>20</sup>DISPUTE%20RESOLUTION%20LRC%20CP%2050-2008.pdf (5.12.2009).

Bundesgesetz über Mediation in Zivilrechtssachen

<sup>(</sup>Zivilrechts-Mediations-Gesetz – ZivMediatG), BGBl. I Nr. 29/2003. http://www.mediatorenliste.justiz.gv.at/ (15.9.2009).

Rechtswidrigkeit diente. Im vorliegenden Fall entschied das Gericht in Straßburg, dass keine stichhaltigen Gründe vorliegen, die eine unterschiedliche Behandlung von Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis und Personen ohne eine solche Aufenthaltserlaubnis rechtfertigen. Somit wurde ein Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 EMRK in Verbindung mit Artikel 14 EMRK festgestellt.<sup>518</sup>

In der Rechtssache Micallef befasste sich die Große Kammer des EGMR mit einer Beschwerde über die mangelnde Unabhängigkeit und Unparteilichkeit eines nationalen Gerichts, das in einer Unterlassungsklage entscheiden sollte. Nach der bisherigen Rechtsprechung galten Garantien, die Bestandteil des Rechts auf ein faires Verfahren sind, nicht für Verfahren, die einstweilige oder vorläufige Maßnahmen betreffen, da in der Regel in solchen Verfahren keine zivilrechtlichen Ansprüche oder Verpflichtungen "bestimmt" werden und Mängel in den anschließenden Hauptverfahren beseitigt werden können. Die Große Kammer stellte jedoch fest, dass sich ein breiter Konsens zwischen den Mitgliedsländern des Europarates in Bezug auf die Anwendbarkeit von Artikel 6 auf einstweilige Maßnahmen, einschließlich Unterlassungsklagen, abzeichnet. In diesem Zusammenhang wurde auch auf Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union verwiesen. Das Gericht in Straßburg befand, dass - in Fällen, in denen es in zahlreichen Vertragsstaaten zu erheblichen Rückständen in ihrem überlasteten Justizsystem kommt, die eine überlange Verfahrensdauer zur Folge haben – die Entscheidung eines Gerichts in einer Unterlassungsklage häufig einer Sachentscheidung über die Beschwerde gleichkommt, da diese Entscheidungen oft lange Zeit, in Ausnahmefällen sogar dauerhaft, in Kraft bleiben. Daher ist nach Ansicht des Gerichts eine Änderung der bestehenden Rechtsprechung notwendig. Artikel 6 kann angewandt werden, wenn es sich bei dem Recht, um dessen Verletzung es sowohl im Haupt- als auch im Unterlassungsverfahren geht, um ein Zivilrecht im Sinne von Artikel 6 handelt und die einstweilige Maßnahme über das betreffende Zivilrecht entscheidet. Das Gericht räumte jedoch ein, dass in Ausnahmefällen die Erfüllung aller Anforderungen des Artikels 6 unmöglich sein kann, obgleich die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des betreffenden Gerichts oder des Richters auch in solchen besonderen Fällen unveräußerliche Garantien sind. 519

Die bestehende Rechtsprechung in der Rechtssache *Scoppola (Nr. 2)* wurde durch die Große Kammer des EGMR ebenfalls geändert. Auch hier entschied die Große Kammer angesichts der veränderten Haltung der Vertragsstaaten sowie der internationalen Entwicklungen, dass Artikel 7 EMRK nicht nur den Grundsatz des Verbots der Rückwirkung eines strengeren Strafrechts garantiert, sondern auch ausdrücklich den Grundsatz der rückwirkenden Anwendung des milderen Strafgesetzes. Hierbei wird ausdrücklich auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache C-387/02, *Berlusconi et al.* vom 3. Mai 2005<sup>520</sup> verwiesen.

EGMR, Anakomba Yula/Belgien, Beschwerde Nr. 45413/07, Urteil vom 10.3.2009.

<sup>519</sup> EGMR, *Micallef/Malta*, Beschwerde Nr. 17056/06; Urteil vom 15.10.2009, verfügbar unter: ECHR Portal Search http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en (19.1.2010)

EGMR, Scoppola (Nr. 2)/Italien, Beschwerde Nr. 10249/03, Urteil vom 17.9.2009.

#### 7.1.2. Bewährte Praktiken

Ein Thema, das insbesondere nachdem dem Inkrafttreten des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an Bedeutung gewinnen wird, ist die Zugänglichkeit von Rechtsbehelfen für Menschen mit Behinderungen ebenso wie die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse dieser Personengruppe. In **Österreich** wurde kürzlich die Zivilprozessordnung (ZPO) geändert, um den Zugang zum Recht zu erleichtern. Bei den Gerichtsverhandlungen in Berufungsverfahren wurden Verbesserungen vorgenommen. Für gehörlose und hörbehinderte Personen wird sowohl im Verfahren als auch für Gespräche mit ihrem Rechtsvertreter ein Gebärdensprachdolmetscher bereitgestellt, dessen Kosten vom Bund übernommen werden (Einfügung von Paragraph 73a). Die Änderungen traten am 1. April 2009 in Kraft. <sup>521</sup>

## 7.2. Entschädigung von Opfern

#### 7.2.1. Rechtliche Entwicklungen

#### Umsetzung der Richtlinie 2004/80/EG

Mit der Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 Entschädigung der Opfer von Straftaten 522 wird ein System Zusammenarbeit eingeführt, damit Opfer von Straftaten in grenzüberschreitenden Fällen leichter Zugang zur Entschädigung erhalten. In April 2009 veröffentlichten Bericht Europäische Kommission eine Bewertung der Umsetzung dieses Instruments sowie der noch anstehenden Aufgaben vor. 523 Der Bericht kam zu dem Ergebnis, dass die in der Richtlinie vorgeschriebenen nationalen Entschädigungsregelungen eine gerechte und angemessene Entschädigung der Opfer von vorsätzlich begangenen Gewalttaten sicherstellen und im Großen und Ganzen den Anforderungen der Richtlinie genügen. Bei den EU-Mitgliedstaaten, die das Europäische Übereinkommen über Entschädigung für Opfer von Gewalttaten<sup>524</sup> von 1983 unterzeichnet haben, überrascht dies nicht. Deutlich negativer fällt die Bewertung der

Österreich/Zivilverfahrens-Novelle 2009 – ZVN 2009. http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIV/I/I\_00114/fname\_151558.pdf#search="zivilprozesdnung" (15.9.2009).

ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 15.

KOM(2009) 170 endg. vom 20. April 2009. Der Bericht basiert auf den empirischen Studien der Matrix Knowledge Group, die im Januar 2009 veröffentlicht wurden. <a href="http://ec.europa.eu/justice\_home/doc\_centre/civil/studies/doc/study\_compensation\_to\_crime-victims">http://ec.europa.eu/justice\_home/doc\_centre/civil/studies/doc/study\_compensation\_to\_crime-victims\_en.pdf</a>

victims en.pdf
 SEV Nr. 116, unterzeichnet am 24.11.1983 und in Kraft seit 1.2.1988.
 17 EU-Mitgliedstaaten haben sich zur Anwendung dieses Instruments verpflichtet. Von drei Mitgliedstaaten wurde das Übereinkommen unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert (Griechenland, Litauen, Ungarn). Sieben EU-Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen nicht unterzeichnet: Dies sind Bulgarien, Irland, Italien, Lettland, Malta, Polen und Slowenien.

Verfahrensaspekte der Richtlinie bei grenzüberschreitenden Fällen aus, insbesondere, was die Information potenzieller Antragsteller über ihre Rechte und die Wirksamkeit des Verfahrens anbelangt. Abgesehen von der Tatsache, dass es in der Zeit seit der Durchführung der Bewertung bestimmte Entwicklungen gegeben hat<sup>525</sup>, wird die Bewertung im Bericht der Kommission jedoch von einigen Behörden kritisiert. In Österreich zum Beispiel wurde vom Bundessozialamt mitgeteilt, dass die Erhebung von entsprechenden Daten vergleichsweise schwierig ist, da das formalisierte Verfahren gemäß Paragraph 9a des Verbrechensopfergesetzes (VOG) 526 nur bei einem sehr geringen prozentualen Anteil der grenzüberschreitenden Fälle angewandt wird: Viele Opfer oder deren Rechtsvertreter ziehen es vor, sich ohne das formalisierte Verfahren direkt an die Behörden zu wenden, die die Fälle als solche, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, registrieren. In Griechenland wurden die Rechtsvorschriften entsprechend Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten angeglichen. 527

#### Stellung des Opfers im Strafverfahren

Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren<sup>528</sup> wurde ebenfalls vor Kurzem in einem Bericht der Kommission bewertet, der gemäß Artikel 18 des Rahmenbeschlusses<sup>529</sup> angenommen wurde. Die Schlussfolgerung des Berichts ist eindeutig:

"Die Durchführung Rahmenbeschlusses dieses zufriedenstellend. Die der Kommission übermittelten nationalen Rechtsvorschriften weisen zahlreiche Lücken auf. Zudem spiegeln sie im Großen und Ganzen den Stand der praktischen Vorgehensweise vor Verabschiedung des Rahmenbeschlusses wider. Das Ziel der Harmonisierung der Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet wurde wegen bei der bestehenden großen Unterschiede den nationalen Rechtsvorschriften nicht erreicht. Viele Bestimmungen wurden durch nicht verbindliche Leitlinien, Chartas und Empfehlungen umgesetzt. Die Kommission kann nicht beurteilen, ob diese in der Praxis eingehalten werden."

Einige Entwicklungen, die die Umsetzung des Rahmenbeschlusses betreffen,

<sup>525</sup> In Portugal wurde am 14. September 2009 das Gesetz 14/2009 angenommen, das die Einrichtung einer Kommission zum Schutz von Opfern (Artikel 7) vorsieht: <a href="http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-ult2/lei-n-104-2009-de-14-de/downloadFile/file/lei%20104.2009.pdf?nocache=1252915827.42">http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-ult2/lei-n-104-2009-de-14-de/downloadFile/file/lei%20104.2009.pdf?nocache=1252915827.42</a> (15.10.2009). Im Vereinigten Königreich wurden ein Criminal Injuries Compensation Scheme (Entschädigungsregelung für die Opfer von Straftaten) (http://www.cica.gov.uk/TopNavigation/Publications/(16.10.2009)) sowie ein Criminal Injuries Compensation Scheme 2009 ((Entschädigungsregelung für die Opfer von Straftaten 2009) für Großbritannien bzw. für Nordirland angenommen.

Österreich/BGBl I Nr. 288/1972 (1.9.1972), zuletzt geändert durch Österreich/BGBl I Nr. 40/2009 (1.6.2009).

<sup>&</sup>lt;sup>527</sup> Gesetz Nr. 3811/2009 (Amtsblatt 231/A vom 18.12.2009).

Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates vom 15. März 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>529</sup> KOM(2009) 166 endg. vom 20. April 2009.

wurden nach dem Abschluss dieser Bewertung mitgeteilt. In **Italien** können Opfer von sexuellem Missbrauch oder bestimmten Gewalttaten ihre Aussage bereits vor dem Prozess in einer geschützten Umgebung machen, in der die Vertreter der Anklage sowie der Verteidigung anwesend sind, nicht jedoch der Angeklagte. Diese Aussage muss vor Gericht nicht mehr wiederholt werden. Sach demselben Gesetz haben die Opfer von Vergewaltigungen oder Sexualstraftaten Anspruch auf Prozesskostenhilfe. In **Luxemburg** und **Deutschland** wurden die Rechtsvorschriften zum Schutz der Opfer von Straftaten ebenfalls wesentlich verbessert. Nach dem bereits erwähnten Bericht der Kommission ist der allgemeine Stand der Umsetzung jedoch nach wie vor nicht zufriedenstellend.

#### Opfer des Menschenhandels

Was die Entschädigung für Opfer des Menschenhandels betrifft, sind verschiedene positive Entwicklungen zu beobachten. Einige davon betreffen das Recht der Opfer des Menschenhandels auf Entschädigung, insbesondere in Ländern, die das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels 533 (Warschau) oder das Zusatzprotokoll von Palermo zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ratifiziert haben, die beide eine solche Entschädigung vorsehen. Im März 2009 billigte die Abgeordnetenkammer in **Luxemburg** den Gesetzentwurf Nr. 5874 über die Unterstützung und den Schutz der Opfer des Menschenhandels, nach dem die Opfer soziale und finanzielle Unterstützung erhalten. Eine Anfang 2009 veröffentlichte Studie der OSZE enthält neben einer kurzen Analyse des rechtlichen und institutionellen Rahmens für die Entschädigung der Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung eine Bewertung der staatlichen Entschädigungsregelungen sowie der Wirksamkeit der Entschädigungen, die von Zivil-, Straf- oder Arbeitsgerichten gewährt werden.534

\_

<sup>530</sup> Italien/Decreto legge (Gesetzesverordnung) 11/2009, geändert durch Italien/legge (Gesetz) 38/2009, Aufnahme der Artikel 392 Absatz 1-bis und 398 Absatz 5-bis in die Strafprozessordnung.

Luxemburg/Loi du 6 octobre 2009 renforçant le droit des victimes d'infractions pénales (6.10.2009), Mémorial A-N° 206, 19.10.2009, S. 3538. Verfügbar in französischer Sprache unter <a href="http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0206/a206.pdf#page=2">http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0206/a206.pdf#page=2</a> (23.10.2009).

Gesetz zur Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren
(2. Opferrechtsreformgesetz) vom 29. Juli 2009, in Kraft getreten am 1. Oktober 2009,
Bundesgesetzblatt 2009 Teil I Nr. 48, S. 2280. Verfügbar in deutscher Sprache unter
<a href="http://www.bmj.bund.de/files/4dfdc5d9f62707a7e6cdd9676b7665c0/3838/gesetz\_zweites\_opferrechtsreformgesetz\_bundesgesetzblatt.pdf">http://www.bmj.bund.de/files/4dfdc5d9f62707a7e6cdd9676b7665c0/3838/gesetz\_zweites\_opferrechtsreformgesetz\_bundesgesetzblatt.pdf</a>

Nach Artikel 15 des Übereinkommens des Europarates haben Opfer das Recht auf Entschädigung durch die Täter und die Vertragsparteien sind verpflichtet, die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen zu treffen, um eine Entschädigung der Opfer nach Maßgabe ihres internen Rechts zu gewährleisten.

OSZE/BMIR (2008) Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region (Entschädigung für die Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung in der OSZE-Region), http://www.osce.org/publications/odihr/2008/05/31284\_1145\_en.pdf (17.9.2009).

#### 7.2.2. Bewährte Praktiken

#### Informationen und Dienstleistungen für Opfer

Die Qualität der Informationen für die Opfer ist ein wichtiges Thema in diesem Bereich, vor allem bei grenzüberschreitenden Fällen. Regionale Initiativen können dort sinnvoll sein, wo die Freizügigkeit von Personen eine zentrale Rolle spielt. Im Mai 2009 wurde von der überregionalen Arbeitsgruppe Kriminalprävention der Großregion (**Belgien, Deutschland** <sup>535</sup>, **Frankreich, Luxemburg**) ein Merkblatt für Opfer herausgegeben, in dem ausführlich beschrieben wird, was zu tun ist, wenn man Opfer einer Straftat oder bei einem Unfall verletzt wird. <sup>536</sup>

Im Juli 2004 wurde durch eine undichte Erdgasleitung in Ghislenghien, **Belgien**, eine Explosion ausgelöst, bei der 24 Menschen getötet und zahlreiche Personen verletzt wurden. Die Versicherungsgesellschaften, bei denen die als Verursacher des Unglücks beschuldigten Parteien eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen hatten, boten den Opfern im Mai 2009 eine Entschädigung an, ohne das Ergebnis des komplexen Gerichtsverfahrens abzuwarten. Vom Justizministerium wurde die Vorlage eines Gesetzentwurfs angekündigt, um so eine raschere Entschädigung der Opfer bei künftigen Unglücksfällen zu ermöglichen. <sup>537</sup>

In **Irland** unterstützt das *Victims of Crime Office* <sup>538</sup> (Behörde für die Unterstützung der Opfer von Straftaten) den Aufbau kompetenter und effizienter Dienste für die Opfer von Straftaten. Ziel ist es, die Kontinuität und die Qualität der Dienste für die Opfer von Straftaten durch staatliche und gemeinnützige Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen landesweit zu verbessern. Einige der wichtigsten Prioritäten bestehen darin: mit der *Victims' Charter* (Opfer-Charta) verbesserte Standards für die Behandlung von Opfern durch die zuständigen staatlichen und gemeinnützigen Organisationen zu erreichen, indem die Sensibilisierung für die Bedürfnisse der Opfer von Straftaten gefördert wird; das Ministerium für Justiz, Gleichberechtigung und Rechtsreform in Fragen, die den Umgang mit Opfern in Irland betreffen, sowie

http://www.granderegion.net/fr/cooperation-politique-interregionale/architecture-institution nelle/groupes-communautes-travail/prevention\_criminalite/DEPLIANT\_PREVENTION.pdf (22.10.2009). Siehe auch Website der Großregion, auf der deutschsprachige Informationen zum selben Thema abgerufen werden können:

http://www.granderegion.net/fr/cooperation-politique-interregionale/architecture-institution nelle/groupes-communautes-travail/prevention criminalite/index.html (22.10.2009).

<sup>535</sup> In Deutschland gibt es ein Merkblatt über die Rechte von Verletzten und Geschädigten in Strafverfahren, das in zahlreichen Sprachen vorliegt (in den meisten europäischen Sprachen sowie in arabischer und vietnamesischer Sprache).

http://www.justiz.nrw.de/opferschutz/allgemeine\_informationen/opferschutz\_strafverfahren/avr\_32/index.php

Verfügbar unter:

Belgien/Justizministerium, Pressemitteilung (11.5.2009). Verfügbar unter: http://www.just.fgov.be/persberichten/2009/05/11.html (in niederländischer Sprache) (8.10.2009) und http://www.just.fgov.be/communiques/2009/05/11.html (in französischer Sprache) (8.10.2009).

http://www.victimsofcrimeoffice.ie (29.9.2009).

in Bezug auf internationale Entwicklungen zu beraten; mit COSC <sup>539</sup>, der Dienststelle für die Bekämpfung des Menschenhandels, der Dienststelle für die Rechtsreform sowie allen anderen relevanten Abteilungen des Justizministeriums zusammenzuarbeiten.

<sup>539</sup> The National Office for the Prevention of Domestic, Sexual and Gender-Based Violence (Nationales Büro für die Verhütung häuslicher, sexueller und geschlechterbezogener Gewalt), <u>www.cosc.ie</u> (20.9.2009).

## 8. Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionieren der EU

Dialog, Transparenz, Wahlbeteiligung und Wahlrecht

Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger wurde vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 10. und 11. Dezember 2009 verabschiedet. 540 Der Europäische Rat ermutigt die Organe der Union, den zivilen Dialog mit repräsentativen Verbänden und Vertretern der Zivilgesellschaft zu stärken (1.2.8.). Der Rat fordert die Kommission zudem auf, zu prüfen, wie angesichts der durch den Vertrag von Lissabon geschaffenen Möglichkeiten die Transparenz Beschlussfassungsprozesses, der Zugang zu Dokumenten und eine gute Verwaltungsführung im Bereich der Justiz sichergestellt werden können, und verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die in Artikel 11 EUV vorgesehene Initiative der Unionsbürger (2.6.). Der Europäische Rat bedauert ferner, dass die Wahlbeteiligung seit 1979, als die ersten allgemeinen unmittelbaren Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments durchgeführt wurden, um 20 % zurückgegangen ist. Die Qualität der Informationen, die die Bürger erhalten, muss daher verbessert werden.

In **Irland** beschloss die Regierung im April 2009, im Zuge der Kürzung der öffentlichen Ausgaben das *National Forum on Europe* (Nationales Forum zu Europa) zu schließen. Das Forum war 2001 eingerichtet worden, um nach dem negativen Ausgang des ersten Referendums zum Vertrag von Nizza die Debatte über die Mitgliedschaft Irlands in der Europäischen Union zu fördern. Der *Oireachtas Sub-Committee on Irelands Future in Europa* (parlamentarischer Unterausschuss über die Zukunft Irlands in Europa) wird jedoch die Arbeit des Forums weiterführen. (Nähere Informationen hierzu finden Sie auf der Website "eumatters.ie", auf die unter Abschnitt 8.2. verwiesen wird.)

Ein weiteres Thema, das während der Europawahlen angesprochen wurde, war der Zugang von Wählern mit Behinderungen. In **Polen** reichten blinde Bürger am 17. Juni 2009 eine Beschwerde ein, in der sie kritisierten, dass die Wahllokale nicht über die erforderliche technische Ausstattung für Menschen mit Sehbehinderungen verfügten. Blinde benötigten zum Ausfüllen des

<sup>540</sup> Zum Kontext, in dem das Programm verabschiedet wurde, siehe http://www.se2009.eu/en/the\_presidency/about\_the\_eu/justice\_and\_home\_affairs/1.1965; der Text ist verfügbar unter: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17024.en0 (1.1.2010).

Wahlscheins die Hilfe einer dritten Person (meist eines Wahlhelfers), der den Stimmzettel dann nach ihren Anweisungen ausfüllte. Sie vertraten die Ansicht, dass für blinde Wähler die Möglichkeit bestehen sollte, mit Hilfe der Braille-Schrift allein und in geheimer Wahl ihre Stimme abzugeben. Die Beschwerdeführer sahen das Fehlen der entsprechenden technischen Hilfsmittel und die notwendige Unterstützung durch Dritte als Verletzung ihres in der Verfassung garantierten Rechts auf geheime Wahl an. Zwar wurde die Beschwerde vom Obersten Gericht in Polen abgewiesen <sup>541</sup>, doch da die Europäische Union das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen unterzeichnet hat, sollten die Mitgliedstaaten diesen Belangen im Zusammenhang mit den Europawahlen größere Aufmerksamkeit widmen.

#### 8.1. Rechtliche Entwicklungen

In der Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 sind die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, festgelegt. Bestimmte Probleme scheinen weiterhin zu bestehen, beispielsweise bei der Umsetzung der Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass EU-Bürger nicht in mehreren Mitgliedstaaten im Wahlregister eingetragen sind. Hindernisse bestehen auch für Ausländer, die EU-Bürger sind und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament kandidieren wollen. In Österreich berichtete die Partei Die Grünen über verschiedene rechtliche und praktische Hindernisse, mit denen EU-Bürger bei einer Kandidatur konfrontiert sind. Dabei wurde insbesondere auf die "Wählbarkeitsbescheinigung" verwiesen, die von den Behörden anderer Mitgliedstaaten ausgestellt werden muss. Die Kommission legte 2006 einen Legislativvorschlag zur Änderung der Richtlinie 93/109/EG Rates und zur Vereinfachung Verfahrensaspekte<sup>542</sup> vor.

#### 8.2. Bewährte Praktiken

Bürgergipfel, Wahlbeteiligung von Bürgern, die im Ausland leben, Kommunikationseinrichtungen

Am 10. und 11. Mai 2009 trafen 150 Bürger aus allen europäischen Mitgliedstaaten, die sich an einer europaweiten Debatte über die Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen für Europa beteiligten, in Brüssel mit Politikern zusammen, um beim Europäischen Bürgergipfel 2009 ihre Empfehlungen zu übergeben. Die endgültige Liste der Empfehlungen ist verfügbar unter: www.european-citizens-consultations.eu.

Der Text des Urteils ist verfügbar unter:

http://www.sn.pl/orzecznictwo/uzasadnienia/ipusisp/III SW 0048 09.pdf (12.1.2010).

In **Zypern** hat der Ausschuss für innere Angelegenheiten des Repräsentantenhauses am 5. Mai 2008 beschlossen, dass, nachdem keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, außerhalb Zyperns Wahlzentren eingerichtet werden sollen, um zyprischen Bürgern, die sich vorübergehend im Ausland aufhalten, die Teilnahme an den Europawahlen am 7. Juni 2009 zu ermöglichen. In Ländern mit einem hohen Anteil an zyprischen Bürgern wurden mehrere Wahlzentren eingerichtet, so dass Bürger aus Zypern, die vorübergehend ihren Wohnsitz in einem anderen Land haben, an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen konnten, ohne dass die politischen Parteien ihre Wähler zur Stimmabgabe aus dem Ausland nach Zypern einfliegen mussten. Auch **Rumänien** hat 294 Wahlbüros im Ausland eingerichtet (davon 55 in Italien und 38 in Spanien), um rumänischen Wählern die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament zu erleichtern. <sup>543</sup>

Im Juni 2009 stellte die **irische** Regierung die Website "eu.matters.ie"<sup>544</sup> zur Information der Öffentlichkeit vor, auf der sich irische Bürger über alle Fragen zur Europäischen Union informieren können. Eine 2007 durchgeführte unabhängige Untersuchung hatte ergeben, dass bei der irischen Bevölkerung der Wissensstand über die EU deutlich geringer war als bei den Bürgern anderer Mitgliedstaaten. Die Website ist Teil der *Communicating Europe Initiative* (CEI) (Initiative "Europa den Menschen vermitteln") des Außenministeriums, die seit 1995 besteht und deren Ziel es ist, die Bürger über die EU und die Mitgliedschaft Irlands zu informieren.

Weitere Informationen sind verfügbar unter: http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=38838 (12.1.2010).

# 9. Informationsgesellschaft, Achtung des Privatlebens und Schutz von personenbezogenen Daten

Entwicklungen in Politik und Forschung, Stellungnahmen und Berichte

Im bereits erwähnten Stockholmer Programm wird zur Einführung eines umfassenden Konzepts zum Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten aufgerufen. Nach dem Programm muss die Union insbesondere für eine neue, umfassende Strategie zum Schutz der Daten von Bürgern innerhalb der Union und in ihren Beziehungen zu Drittstaaten sorgen. Darüber hinaus muss sie die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze durch die Entwicklung geeigneter neuer Technologien verbessern und Informationskampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit durchführen. Sie muss ferner vorsehen und regeln, unter welchen Umständen öffentliche Stellen die Anwendung dieser Vorschriften für die ordnungsgemäße Wahrnehmung ihrer Aufgaben unter Umständen einschränken müssen. In einem allgemeineren Rahmen muss die Union bei der Entwicklung und Förderung internationaler Standards im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten und beim Abschluss geeigneter bilateraler oder multilateraler Instrumente als treibende Kraft fungieren.

Von der Europäischen Kommission wurde die Studie "Evaluation of the Means used by National Data Protection Supervisory Authorities in the promotion of personal Data Protection" (Evaluierung der Instrumente, die von den nationalen Kontrollstellen für den Datenschutz zur Verbesserung des Schutzes personenbezogener Daten eingesetzt werden)<sup>545</sup> in Auftrag gegeben. In dieser Studie werden die Instrumente ermittelt und eingehend geprüft, die von den nationalen Kontrollstellen für den Datenschutz eingesetzt werden, um den Schutz personenbezogener Daten im Allgemeinen, insbesondere durch eine stärkere Sensibilisierung, zu verbessern. Bewertet wurden die entsprechenden Maßnahmen der nationalen Kontrollstellen für den Datenschutz in sieben Mitgliedstaaten: Deutschland, Frankreich, Rumänien, Schweden, Slowakei,

Evaluation of the Means used by National Data Protection Supervisory Authorities in the promotion of personal Data Protection (Evaluierung der Instrumente, die von den nationalen Kontrollstellen für den Datenschutz zur Verbesserung des Schutzes personenbezogener Daten eingesetzt werden) (Abschlussbericht KANTOR Management Consultants S.A. – Griechenland (Leitung des Konsortiums) im Auftrag der Europäischen Kommission), <a href="http://ec.europa.eu/justice-home/fsj/privacy/docs/studies/final\_report\_kantor\_management\_consultants.pdf">http://ec.europa.eu/justice-home/fsj/privacy/docs/studies/final\_report\_kantor\_management\_consultants.pdf</a> (12.1.2010).

Slowenien und im Vereinigten Königreich. Die Schlussfolgerungen sind in sieben Kategorien unterteilt, die auf den verwendeten Evaluierungskriterien basieren, nämlich Wirksamkeit, Auswirkungen, Effizienz, Relevanz und Nutzen, Mehrwert, Komplementarität und Nachhaltigkeit. In der Studie wird empfohlen, einen vorausschauenderen und pragmatischeren Ansatz zu entwickeln; den Einfluss der Massenmedien bestmöglich zu nutzen; den Bildungssektor gezielt anzusprechen; Selbstbewertungsstrategien zu erarbeiten; die Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen, die bei Datenschutzproblemen involviert sind, zu intensivieren und eine engere Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

Dem Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments (LIBE) wurde eine Studie über den Schutz der Grundfreiheiten im Internet und die Bekämpfung der Internetkriminalität <sup>546</sup> vorgelegt. In der Studie werden Menschenrechtsaspekte des Internet sowie verschiedene andere Bereiche in Zusammenhang mit der Internetkriminalität untersucht, wie etwa Datenschutzrechte, das EU-Programm zur sichereren Nutzung des Internets, Kinderpornografie, Angriffe auf Informationssysteme, Terrorismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Insbesondere wird hervorgehoben, dass das Recht auf den Schutz von Privatsphäre und personenbezogenen Daten sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung diejenigen Menschenrechte sind, die im Zusammenhang mit dem Internet am häufigsten geltend gemacht werden. Die Studie kommt zu dem Schluss, das die EU eine nicht rechtsverbindliche Internet-Grundrechtecharta verabschieden, ein Straf- und Prozessrecht für die Internetkriminalität entwickeln und eine operative Maßnahme zur Internetkriminalität erarbeiten sollte.

Am 26. März 2009 stimmte das Europäische Parlament mit großer Mehrheit für die Unterstützung des Lambrinidis-Berichts über den Schutz der persönlichen Freiheit im Internet und wies die von der französischen Regierung und der Urheberrechtsindustrie vorgelegten Änderungsanträge zurück. Der Vorschlag des Europäischen Parlaments lautet, dass "die Gewährleistung, dass alle Bürger Zugang zum Internet haben, daher gleichbedeutend damit ist, dass gewährleistet wird, dass alle Bürger Zugang zur Bildung haben" und dass "dieser Zugang nicht durch Regierungen oder private Unternehmen zur Bestrafung verwehrt werden darf".<sup>547</sup>.

Die auf der Grundlage der EU-Datenschutzrichtlinie von 1995 eingerichtete Artikel-29-Datenschutzgruppe, in der die Datenschutzbehörden der EU-Mitgliedstaaten vertreten sind, hat in ihrer Stellungnahme 5/2009 vom 12. Juni 2009 einen Bericht gebilligt, der Orientierungshilfen und geltende Regelungen sowohl für Service-Provider von "sozialen Netzwerken", wie beispielsweise Facebook, als auch für Personen enthält, die diese Dienste nutzen. Schwerpunktthema des Dokuments ist der größere Schutz, der für

S. Peers (ohne Datumsangabe), Studie für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE): Strengthening security and fundamental freedoms on the internet - an EU policy on the fight against cyber crime (Stärkung der Sicherheit und der Grundfreiheiten im Internet – eine Politik zur Bekämpfung der Internetkriminalität), <a href="http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=24233#search=%20cyber-crime">http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=24233#search=%20cyber-crime</a> (12.1.2010).

Kinder gewährleistet werden muss, die solche Netzwerke nutzen. Darin sind die Pflichten der Service-Provider aufgeführt, die auch für Diensteanbieter außerhalb der EU gelten. 548

Die Europäische Kommission hat 2008 eine Taskforce "Soziale Vernetzung" mit Betreibern von Websites für soziale Netze, die von Kindern genutzt werden, sowie mit NRO und Wissenschaftlern eingerichtet. Auf dieser Grundlage wurde im Februar 2009 von 18 großen sozialen Netzwerken, die in Europa aktiv sind, die Selbstverpflichtungserklärung "Safer Social Networking Principles for the EU<sup>x, 549</sup> (Grundsätze für eine sicherere Nutzung sozialer Netzwerke in der EU) unterzeichnet. In dem Dokument werden zum einen die Grundsätze erläutert, die von den Anbietern sozialer Netzwerke beachtet werden sollten, um die Gefahr eines möglichen Schadens für Kinder und Jugendliche zu verringern, und zum anderen Ansätze für bewährte Verfahren empfohlen, die zur Einhaltung dieser Grundsätze beitragen können. Ein Grundsatz lautet beispielsweise, dass "die Nutzer dazu befähigt und ermutigt werden sollen, personenbezogene Daten und die Privatsphäre zu schützen". Im Juni 2009 schlossen sich noch zwei weitere Unternehmen an. Die Europäische Kommission gab eine Studie in Auftrag, mit der die Einhaltung dieser Selbstverpflichtung durch die Unterzeichner bewertet werden soll<sup>550</sup> und die unter anderem eine Überprüfung der Websites aus der Perspektive der Nutzer einschließt.

In Rahmen einer von der Europäischen Kommission initiierten unabhängigen Studie sollte ein Überwachungsinstrument zur Bewertung der Risiken des Medienpluralismus in den EU-Mitgliedstaaten und zur Ermittlung der Gefahren für einen solchen Pluralismus entwickelt werden. Das Ergebnis der Studie, der Media Pluralism Monitor (MPM) (Medienpluralismus-Monitor), stützt sich auf einen weit gefassten Begriff des Medienpluralismus, der politische, kulturelle, geografische, strukturelle und inhaltsbezogene Aspekte berücksichtigt. Es wird anerkannt, dass alle Medienarten \_ öffentliche, private Gemeinschaftsmedien - einen wichtigen Beitrag zum Pluralismus leisten und dass nur mit einem breiten Spektrum an verschiedenen Arten von Medien und Kanälen/Formaten der Pluralismus gewährleistet werden kann. Gleichzeitig wird aber auch auf die unterschiedlichen politischen und gesetzlichen Ansätze im Hinblick auf bestimmte Medienformen (wie etwa Rundfunk, Printmedien und neue Medien) hingewiesen, und diese Unterschiede spiegeln sich in den Indikatoren wider. Der Media Pluralism Monitor ist ein Instrument, das ein grundlegendes Verständnis der Gefahren für den Medienpluralismus ermöglichen soll, jedoch keine politischen Maßnahmen vorgibt. 551

http://ec.europa.eu/justice home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2009/wp163 fr.pdf (22.10.2009). Safer Social Networking Principles for the EU (Grundsätze für eine sicherere Nutzung sozialer Netzwerke in der EU):

http://ec.europa.eu/information society/activities/social networking/docs/sn principles.pdf Staksrud, E. und Lobe, B. (2010), Evaluation of the implementation of the Safer Social Networking Principles for the EU (Evaluierung der Umsetzung der Grundsätze für eine sicherere Nutzung sozialer Netzwerke in der EU), Part I: General Report (Teil I: Allgemeiner Bericht). Programm der Europäischen Kommission zur sichereren Nutzung des Internets, Luxemburg.

http://ec.europa.eu/information society/activities/social networking/eu action/implementati on princip/index en.htm#final report

http://ec.europa.eu/information\_society/media\_taskforce/pluralism/study/index\_en.htm

In **Irland** ging der *Data Protection Commissioner* (Datenschutzbeauftragte) in seinem Jahresbericht 2008 <sup>552</sup> insbesondere auf die Verantwortung von Einrichtungen des privaten und öffentlichen Sektors für einen respektvollen Umgang mit den personenbezogenen Daten ihrer Kunden ein. Er stellte fest, dass die Zahl der Beschwerden im Zusammenhang mit den in den Datenschutzgesetzen von 1988 und 2003 verankerten Zugangsrechten gestiegen ist und sich in dieser Entwicklung widerspiegelt, dass die Öffentlichkeit nun besser über ihre Rechte in diesem Bereich informiert ist.

#### Datenschutz im Beschäftigungssektor

Der Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Beschäftigung ist ebenfalls seit Jahren ein wichtiges Anliegen. 2009 wurden in Deutschland grundlegende Regelungen für den Schutz der personenbezogenen Daten von Beschäftigten in das Bundesdatenschutzgesetz<sup>553</sup> aufgenommen. In Finnland trat 2009 das laki sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta/lag om ändring av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (125/2009) (Gesetz zum Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und damit verbundene Rechtsvorschriften) in Kraft. Um die Preisgabe vertraulicher unternehmensbezogener Daten zu verhindern, können Unternehmen nach dem Gesetz nicht nur die Adressen der E-Mails, die die Beschäftigten versenden und erhalten, sondern auch die Art der E-Mail-Anhänge überprüfen, jedoch nicht den Inhalt der Nachricht selbst. Trotz kritischer Äußerungen, die die Auswirkungen dieser Regelung auf den Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten betrafen, bestätigte der Verfassungsrechtsausschuss des Parlaments in seiner Stellungnahme 29/2009 die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. 554 In Luxemburg wurde von der Commission nationale à la protection des données (CNPD) (Nationale Kommission für den Datenschutz) ein Online-Leitfaden über die elektronische Überwachung am Arbeitsplatz herausgegeben, der über Rechtsvorschriften, Rechte und Pflichten informiert. Die Website der Nationalen Kommission für den Datenschutz bietet ausführliche Informationen über die verschiedenen Formen der elektronischen Überwachung, auch über Maßnahmen, die andere Länder in diesem Bereich durchführen, sowie über die Artikel-29-Datenschutzgruppe. Der Leitfaden enthält einen Genehmigungsantrag mit ausführlichen Angaben über die Vorbereitung eines solchen Antrags. <sup>555</sup> In der **Slowakei** wurde vom Innenministerium eine Verordnung angenommen, in der die Einzelheiten des Kameraüberwachungssystems geregelt werden. 556 Diese Entwicklungen zeigen. dass ausführlichere Informationen über die Auswirkungen neuer Technologien auf den Schutz personenbezogener Daten sowie über sinnvolle Maßnahmen für

Irland/The Office of the Data Protection Commissioner (2009), Twentieth Annual Report of the Data Protection Commissioner 2008 (Zwanzigster Bericht des Datenschutzbeauftragten 2008), verfügbar unter: http://www.dataprotection.ie/documents/annualreports/AR2008.pdf (23.9.2009).

<sup>§ 32</sup> Bundesdatenschutzgesetz; Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 54 vom 19.8.2009, S. 2817.

http://www.finlex.fi/fi/laki/kokoelma/2009/20090024.pdf (2.10.2009).

Website der CNPD: http://www.cnpd.lu/fr/autorisations/traitements\_da/surveillance/index.html und http://www.cnpd.lu/en/autorisations/demande\_video/index.html (22.10.2009).

<sup>556</sup> Slowakei/vyhláška 332/2009 (14.8.2009).

den Umgang mit diesen Auswirkungen erforderlich sind.

## 9.1. Rechtliche Entwicklungen

#### Geänderte Vorschläge und Rechtsprechung des Gerichtshofs

Am 25. November 2009 wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat auf der Grundlage der 2007 von der Kommission vorgelegten Vorschläge das neue Telekommunikationspaket angenommen, das die Richtlinie 2009/136/EG des Rates 557 Europäischen Parlaments und des zur Änderung Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten. Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit Verbraucherschutz umfasst. Durch die Änderungen wird das Recht der Nutzer auf Transparenz und Kontrolle in Bezug auf die Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten im elektronischen Telekommunikationssektor gestärkt und die Durchsetzung dieses Rechts verbessert.

Die Auslegung von Artikel 12 Buchstabe a der Datenschutzrichtlinie 558 war Gegenstand einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union. Darin vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 12 Buchstabe a der Richtlinie verpflichtet sind, das Recht auf Auskunft über die Empfänger oder Kategorien der Empfänger von personenbezogenen Daten sowie den Inhalt der übermittelten Daten nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die Vergangenheit zu gewährleisten. Es ist jedoch Sache der Mitgliedstaaten, eine Frist für die Aufbewahrung dieser Information festzulegen und einen Zugang zu dieser Information vorzusehen und dabei für einen gerechten Ausgleich zu sorgen zwischen dem Interesse der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre, insbesondere mit Hilfe des Widerspruchsrechts und des gerichtlichen Rechtsschutzes auf der einen Seite und der Belastung, die die Pflicht zur Aufbewahrung der betreffenden Information für den für die Verarbeitung Verantwortlichen darstellt, auf der anderen Seite. Der Gerichtshof stellte Folgendes fest:

"Eine Regelung, die die Aufbewahrung der Information über die Empfänger oder Kategorien der Empfänger der Daten und den Inhalt der übermittelten Daten und dementsprechend den Zugang zu dieser Information auf die Dauer eines Jahres begrenzt, während die Basisdaten viel länger aufbewahrt werden, stellt keinen gerechten Ausgleich zwischen dem hier in Rede stehenden Interesse und der fraglichen Verpflichtung dar, sofern nicht nachgewiesen wird, dass eine längere

<sup>557 &</sup>lt;u>http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0136:DE:NOT</u> (ABI. L 337 vom 18.12.2009, S. 11)

Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABI. L 281 vom 23.11.1995, S. 31).

Aufbewahrung der betreffenden Information den für die Verarbeitung Verantwortlichen über Gebühr belasten würde. Dies zu prüfen, ist Sache des nationalen Gerichts". 559

In der Rechtssache C-557/07 wurde der Gerichtshof der Europäischen Union im zivilrechtlichen Verfahren zwischen einem Internet-Serviceprovider und einer Verwertungsgesellschaft für Urheberrechte um eine Auslegung der Datenschutzrichtlinie von 1995 ersucht, nachdem Letztere auf der Grundlage der IP-Andresse eines Internet-Nutzers eine gesetzliche Verfügung zur Herausgabe des Namens eines Anschlussinhabers erwirken wollte, der eines Urheberrechtsverstoßes verdächtigt wurde. Der Gerichtshof kam zu folgendem Beschluss: "Das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums in Verbindung mit Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, eine Verpflichtung zur Weitergabe personenbezogener Verkehrsdaten an private Dritte zum Zweck der zivilgerichtlichen Verfolgung von Urheberrechtsverstößen aufzustellen." In seinem Beschluss stellt der Gerichtshof fest, dass die Richtlinien 2000/31, 2001/29, 2002/58 und 2004/48 es den Mitgliedstaaten nicht gebieten, in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens im Hinblick auf einen effektiven Schutz des Urheberrechts im Rahmen eines zivilrechtlichen Verfahrens die Pflicht zur Mitteilung personenbezogener Daten vorzusehen. Weiter heißt es in dem Beschluss:

"Die Mitgliedstaaten sind aber gemeinschaftsrechtlich verpflichtet, darauf zu achten, dass ihrer Umsetzung der Richtlinien 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr), 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, 2002/58 und 2004/48 eine Auslegung derselben zugrunde liegt, die es erlaubt, die verschiedenen beteiligten Grundrechte miteinander zum Ausgleich zu bringen. Außerdem müssen die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinien nicht nur ihr nationales Recht im Einklang mit Letzteren auslegen, sondern auch darauf achten, dass sie sich nicht auf eine Auslegung dieser Richtlinien stützen, die mit den Grundrechten oder den anderen allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, wie etwa dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, kollidiert". 560

<sup>&</sup>lt;sup>559</sup> Gerichtshof der Europäischen Union 7. Mai 2009, College van burgemeester en wethouders van Rotterdam/M. E. E. Rijkeboer, Rechtssache C-553/07.

Gerichtshof der Europäischen Union, Beschluss vom 19. Februar 2009, LSG-Gesellschaft zur Wahrnehmung von Leistungsschutzrechten GmbH/ Tele2 Telecommunication GmbH,

#### Urheberrecht, Speicherung von Daten und Privatsphäre

Im Anschluss an diese Vorabentscheidung hat der Oberste Gerichtshof in Österreich im Juli 2009 über die Frage entschieden, ob Internet-Serviceprovider zur Herausgabe des Namens und der Adresse des Anschlussinhabers verpflichtet ist, dem eine besonders dynamische IP-Adresse für bestimmte Zeiträume zugeordnet war, wenn der begründete Verdacht auf einen Urheberrechtsverstoß vorliegt. 561 Der Oberste Gerichtshof stellte fest, dass, obgleich § 87b des Urheberrechtsgesetzes eine Auskunftspflicht über den Anschlussinhaber vorsieht, der in Österreich geltende Rechtsrahmen keine Rechtsgrundlage für die Speicherung von Logfiles bietet. Aus diesem Grund ist der Internet-Serviceprovider derzeit weder verpflichtet noch befugt, die geforderte Information herauszugeben, selbst wenn diese aufgrund einer unrechtmäßigen Speicherung vorhanden ist. Es bleibt abzuwarten, ob diese Vorgehensweise auch nach der Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung (Richtlinie 2006/24/EG) Bestand haben wird.

In **Schweden** trat am 1. April 2009 die neue Rechtsvorschrift für die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums zur Umsetzung der Richtlinie 2001/29/EG vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft in Kraft. Sie erlaubt es den Inhabern von Urheberrechten, einen Gerichtsbeschluss für die Herausgabe der Daten von Personen zu erwirken, die unberechtigt urheberrechtlich geschütztes Material herunterladen. Das bedeutet, dass Internet-Provider per Gerichtsbeschluss gezwungen werden können, Daten über Kunden herauszugeben, gegen die im Zusammenhang mit einem Urheberrechtsverstoß ermittelt wird. <sup>562</sup>

Der Antrag Irlands, die Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten für nichtig zu erklären, da sie nicht auf einer geeigneten Rechtsgrundlage erlassen worden sei, wurde vom Gerichtshof der Europäischen Union abgewiesen. <sup>563</sup> In mehreren Mitgliedstaaten wurde die Richtlinie nicht fristgerecht umgesetzt. Die Kommission hat Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland, Irland, Österreich und Schweden eingeleitet und der Gerichtshof der Europäischen Union bestätigte, dass diese Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht nachgekommen sind. In einigen Mitgliedstaaten wurde Beschwerde gegen die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie eingelegt mit der Begründung, dass weiterhin Zweifel bezüglich der Auswirkungen der Vorratsdatenspeicherung auf das Recht auf Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten bestehen. In **Rumänien** entschied das Verfassungsgericht im Zusammenhang

Rechtssache C-557/07.

Österreich/Oberster Gerichtshof (OGH)/4Ob41/09x (14.7.2009); verfügbar unter: http://www.ris.bka.gv.at/ (19.1.2010).

<sup>562</sup> http://www.sweden.gov.se/sb/d/9338/a/85366 (4.5.2009).

Der Gerichtshof der Europäischen Union vertrat die Auffassung, dass die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten ordnungsgemäß als Maßnahme, die das Funktionieren des Binnenmarkts betrifft (mit qualifizierter Mehrheit), und nicht als Maßnahme zur Verfolgung von Straftaten (für die Einstimmigkeit erforderlich) angenommen wurde. Siehe Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 10. Februar 2009, Irland/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Rechtssache C-301/06.

mit der Klage, die von einer NRO wegen Verletzung der Privatsphäre gegen ein Telekommunikationsunternehmen eingereicht worden war<sup>564</sup>, dass die nationale Rechtsvorschrift zur Umsetzung der Richtlinie in ihrer Gesamtheit verfassungswidrig ist 565. In **Österreich** wurde im April 2009 interessanterweise das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte<sup>566</sup> vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie beauftragt, einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten in nationales Recht zu erarbeiten, um so einen Weg zu einer Umsetzung zu finden, durch die die Grundrechte der Nutzer so wenig wie möglich beeinträchtigt werden. In Deutschland wurde ebenfalls Bundesverfassungsgericht angerufen, das über die Verfassungsmäßigkeit der nationalen Regelung zur Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten entscheiden sollte; das Urteil wurde am 2. März 2010 erlassen. Das Gericht stellte fest, dass die nationale Regelung zur Vorratsdatenspeicherung in der derzeitigen Form verfassungswidrig ist. 567

Juli 2009 veröffentlichten In Irland trat mit der Communications (Retention of Data) Bill 2009 (Gesetzesvorlage (Vorratsdatenspeicherung) 2009) Kommunikation von die Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten in Kraft. Nach Gesetzentwurf sind Telekommunikationsunternehmen Internet-Serviceprovider Speicherung von Kommunikationsdaten zur verpflichtet. Dadurch wurde eine Kontroverse in zwei verschiedenen Lagern ausgelöst. Auf der einen Seite argumentieren die Gegner der Gesetzesvorlage, dass die Vorratsdatenspeicherung einen Eingriff in die Privatsphäre darstellt. Auf der anderen Seite werden die Service-Provider durch das Gesetz zur Einhaltung von Bestimmungen über die Datensicherheit und die Datenverwaltung verpflichtet. Damit können erhebliche Kosten verbunden sein, die letztlich an die Kunden dieser Dienste weitergegeben werden. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Telefonverkehrsdaten zwei Jahre und Internetdaten ein Jahr gespeichert werden können.

# Datenschutz bei strafrechtlichen Ermittlungen und Überwachungsmaßnahmen

Beim Schutz personenbezogener Daten, die für strafrechtliche Ermittlungen und in Strafverfahren verwendet werden, sind mehrere Entwicklungen erwähnenswert. In **Dänemark** ist nach dem Urteil des EGMR aus dem Jahr 2008 in der Rechtssache *Marper gegen Vereinigtes Königreich* davon auszugehen, dass die Bestimmungen über die von der Polizei vorgenommene Speicherung von DNA-Profilen und Fingerabdrücken nach einem Freispruch geändert werden. In **Deutschland** entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Speicherung des genetischen Fingerabdrucks <sup>568</sup> bei verurteilten

<sup>564</sup>http://www.mondonews.ro/Legea-298-de-stocare-a-datelor-telefonice-ajunge-la-CCR+id-5439 .html (7.9.2009).

Rumänien/Curtea Constitubionalã, File 788D des rumänischen Verfassungsgerichts, verfügbar unter: http://www.ccr.ro/sedinte/8septembrie.pdf (30.9.2009).

<sup>&</sup>lt;sup>566</sup> http://bim.lbg.ac.at/ (9.10.2009).

Siehe BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 2.3.2010, Absatz-Nr. (1 - 345), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100302\_1bvr025608.html

Straftätern nach § 81g der Strafprozessordnung (StPO) ohne angemessene Berücksichtigung ihres durch Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes verbürgten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung verfassungswidrig ist. Son Irland wird mit der Criminal Surveillance Bill 2009 (Gesetzesvorlage zur strafrechtlichen Überwachung 2009) erstmals ein Rechtsrahmen geschaffen, der es ermöglicht, das Material aus einer verdeckten Überwachung in Strafverfahren zu verwenden. Darin ist festgelegt, dass die verdeckte Überwachung entweder als Beweismittel zur Unterstützung anderer unmittelbarer Beweise in einem Strafverfahren oder als eigenständige Grundlage für eine Anklage wegen der Verabredung einer strafbaren Handlung verwendet werden kann.

In **Schweden** trat am 1. Januar 2009 ein neues Gesetz zur Überwachung in Kraft, das das Radioinstitut der Landesverteidigung, die für den Zivilschutz zuständige Dienststelle der Behörde für die Landesverteidigung, berechtigt, die gesamte grenzüberschreitende Internet- und Telefonkommunikation zu überwachen, eine Entwicklung, die von verschiedenen Gruppen für den Schutz der bürgerlichen Freiheiten kritisiert wurde. <sup>570</sup> Im Oktober 2009 wurde das Gesetz dahingehend geändert, dass das Radioinstitut der Landesverteidigung nur im Auftrag der Regierung und des Militärs Überwachungen durchführen kann und für jede Überwachung eine richterliche Genehmigung vorliegen muss, um so ein Abhören auf Ausnahmefälle zu beschränken. <sup>571</sup> Bedenken löste auch die Annahme einer Rechtsvorschrift in **Portugal** aus, die die Einführung elektronischer Chips in allen Fahrzeugkennzeichen vorschreibt, um den gewaltsamen Diebstahl von Fahrzeugen (das so genannte *Carjacking*) wirksamer bekämpfen zu können. <sup>572</sup>

#### 9.2. Bewährte Praktiken

In **Irland** wurde die *Data Protection Audit Resource* (Instrument zur Überprüfung des Datenschutzes) eingeführt. Mit diesem einfachen Instrument können Organisationen, die personenbezogene Daten speichern, selbst überprüfen, inwieweit sie die irischen Datenschutzbestimmungen einhalten. Im April wurde vom irischen *Data Protection Commissioner* (Datenschutzbeauftragten) außerdem ein Leitfaden herausgegeben, in dem Organisationen darüber informiert werden, wie bei einem Verlust

 $http://www.bundesver fassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-062.html\ (22.10.2009); und$ 

<sup>&</sup>lt;sup>569</sup> Pressemitteilung

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20090522\_2bvr028709.html (22.10.2009).

http://www.regeringen.se/sb/d/8670/a/78367 (Gesetzesvorlage der Regierung En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet, 2006/07:63 – Ein zeitgemäßer militärischer Nachrichtendienst) (10.5.2009).

http://www.sweden.gov.se/sb/d/11977/a/126990#126990 (13.10.2009).

http://www.cantinhodoemprego.com/index.php/uteis/outros/583-dispositivo-electronico-de-ma tricula-em-todos-os-veiculos-automoveis-chip.html (15.12.2009)

Irland/Büro des Datenschutzbeauftragten (2009), The Data Protection Audit Resource (Instrument zur Überprüfung des Datenschutzes), verfügbar unter: www.dataprotection.ie/documents/enforcement/AuditResource.pdf (26.9.2009).

personenbezogener Daten zu verfahren ist.

In einigen Mitgliedstaaten bestehen Unsicherheiten, was die Anwendbarkeit der allgemeinen Datenschutzbestimmungen auf die Videoüberwachung anbelangt, insbesondere in Fällen, in denen die gesammelten visuellen Daten nicht gespeichert werden. In **Spanien** hat die *Agencia Española de Protección de Datos* (Spanische Datenschutzbehörde) ein Praxishandbuch mit Empfehlungen zur Videoüberwachung herausgegeben, nachdem die Zahl der Bürgeranfragen zur Videoüberwachung in den letzten Jahren stark gestiegen ist und die Agentur 2008 über 365 Inspektionen in diesem Bereich durchgeführt hatte.<sup>574</sup>

Die Kommission nahm im Mai 2009 eine Empfehlung zur Umsetzung der Grundsätze der Wahrung der Privatsphäre und des Datenschutzes in RFID-gestützten Anwendungen <sup>575</sup> an. In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert dafür zu sorgen, dass die Branche einen Rahmen für Datenschutzfolgenabschätzungen aufstellt und diesen der Artikel-29-Datenschutzgruppe zur Prüfung vorlegt. Weiter werden Maßnahmen zur Information und Transparenz in Bezug auf die RFID-Nutzung gefordert und Grundsätze für den Einsatz von RFID-Anwendungen im Einzelhandel festgelegt.

<sup>574</sup> 

https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/pdfs/gui a\_videovigilancia.pdf (1.10.2009).

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:122:0047:0051:DE:PD F

# Schlussfolgerungen

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse

2010 sind zehn Jahre seit der Annahme der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse vergangen, daher ist es an der Zeit zu überprüfen, welches Licht die Informationen, die für den aktuellen Jahresbericht der FRA zusammengetragen wurden, auf die Funktionsweise der Richtlinie und auf ihre Wirkung im Allgemeinen werfen.

Auf der Habenseite ist zu verbuchen, dass es in Mitgliedstaaten, in denen es keine Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von vor dem Jahr 2000 Rassendiskriminierung keine Organisationen, gab oder Diskriminierungsopfer unterstützten, heute beides gibt. Zudem werden in einigen dieser Länder jetzt erstmals Fälle von Diskriminierung auch strafrechtlich geahndet. Die Eurobarometer-Umfrage von 2009 zeigt, dass die Bürger in einigen Mitgliedstaaten heute besser über ihre Rechte im Hinblick auf Diskriminierung und Belästigung Bescheid wissen. Die Forschungsstudie, die die FRA 2009 unter den Sozialpartnern zur Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse durchführte, ergab, dass die Richtlinie für viele der Befragten als sehr hilfreich dabei angesehen wird, die Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse in ihrem Arbeitsumfeld zu thematisieren.

Dennoch lassen die Fakten und Zahlen, die von den von der FRA für die Informationssammlung genutzten Netzwerken eingingen, darauf schließen, dass es bei der Anwendung der Richtlinie auch weiterhin Schwachpunkte gibt. In mehreren Mitgliedstaaten wurde die Richtlinie nicht fristgerecht in nationales Recht umgesetzt, und viele Mitgliedstaaten mussten von der Kommission ermahnt werden, weil die Umsetzung in diesen Ländern das eine oder andere Defizit erkennen ließ. Und obgleich gemäß der Richtlinie alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bis Ende 2009 eine Gleichbehandlungsstelle zu benennen, die Diskriminierungsopfern unabhängige Hilfe anbietet, hatte mit Ablauf dieser Frist in einem Mitgliedstaat die Gleichbehandlungsstelle noch nicht ihre Arbeit aufgenommen, in mehreren anderen Ländern waren die Stellen erst kurz zuvor benannt oder eingerichtet geworden, so dass sie noch keine wirksame Arbeit leisten konnten, und in zahlreichen Mitgliedstaaten verfügten die Gleichbehandlungsstellen nicht über eine ausreichende finanzielle bzw. personelle Ausstattung oder angemessene Befugnisse.

Hierdurch ließe sich zumindest teilweise erklären, weshalb auch 2009 – wie bereits in anderen Jahren – die Zahl der offiziell registrierten Beschwerden wegen Diskriminierungen eher niedrig ausfiel. Die Erhebung EU-MIDIS der

FRA machte deutlich, dass die Mehrheit der Opfer die Vorfälle nicht den Gleichbehandlungsstellen meldeten, weil sie der Meinung waren, dass dies ohnehin nicht viel bewirken würde. Außerdem wurde im Rahmen von EU-MIDIS festgestellt, dass den meisten Opfern die Existenz von Gleichbehandlungsstellen, bei denen Beschwerden gemeldet werden können, gar nicht bekannt ist.

Die von der FRA 2009 durchgeführten Befragung von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern über ihre Wahrnehmungen und Erfahrungen im Zusammenhang mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse brachte das bemerkenswerte Ergebnis zutage, dass etlichen der Befragten entweder die Existenz von Gleichbehandlungsstellen und deren Aufgabe kaum bekannt war oder dass sie mit den zuständigen Stellen nicht in Kontakt standen. Außerdem wurde festgestellt, dass einzelne Vertreter von Arbeitgebern und Gewerkschaften die Auffassung vertraten, dass Rassendiskriminierung in ihrem Land kein Problem darstelle und daher auch nicht der besonderen Aufmerksamkeit bedürfe. Interessanterweise gelangte eine andere im Jahr 2009 durchgeführte Studie der FRA über Rassismus im Sport<sup>576</sup> zu einem ähnlichen Ergebnis. Bei Befragungen von Vertretern von Sportverbänden, Organisationen von Sportlern und NRO wurde festgestellt, dass in einigen Mitgliedstaaten die Existenz der Rassismusproblematik schlichtweg ignoriert wird und dass daher Gegenmaßnahmen nicht für notwendig gehalten werden. (Nur zehn Mitgliedstaaten hatten geeignete Beobachtungssysteme für rassistisch motivierte Vorfälle im Sport eingerichtet, während sechs Mitgliedstaaten überhaupt keine Daten dazu vorliegen hatten.) Diese Erkenntnisse aus den beiden Untersuchungen stehen im Widerspruch zu den EU-MIDIS-Daten, aus denen hervorgeht, dass in allen Mitgliedstaaten die Mehrheit der Befragten aus allen Minderheiten- und Migrantengruppen angaben, immer wieder rassischer Diskriminierung ausgesetzt zu sein.

Ausgehend von der geringen Zahl der Beschwerden im Jahr 2009 und Ergebnissen der Erhebung EU-MIDIS, den Eurobarometer-Sonderumfrage 2009 und der Befragungen Sozialpartnern und Vertretern des Sports wird klar, dass Mitgliedstaaten die Aufgabe haben, der Rolle der Richtlinie<sup>577</sup> auch der allgemeinen Kapazität und der Wirksamkeit Gleichbehandlungsstellen mehr Geltung zu verschaffen. Sensibilisierungsfunktion der Richtlinie ist bislang eindeutig nicht verwirklicht, daher muss diesem Thema künftig mehr Aufmerksamkeit als bisher gewidmet werden.

#### Rassistisch motivierte Straftaten

Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten stellen in den Mitgliedstaaten weiterhin ein Problem dar. Wie bereits in den Vorjahren wiesen die 2009 erhobenen Daten über rassistisch motivierte Straftaten in den Mitgliedstaaten

Racism, ethnic discrimination and exclusion of migrants and minorities in sport (Rassismus, ethnische Diskriminierung und soziale Ausgrenzung von Migranten und ethnischen Minderheiten im Sport), FRA, Wien 2010.

Artikel 10 der Richtlinie.

eine beträchtliche Schwankungsbreite auf. Zahlenmäßige Vergleiche unter den Mitgliedstaaten sind daher wenig aussagekräftig. Aufschlussreicher sind hingegen Vergleiche der Trends in den Mitgliedstaaten im zeitlichen Verlauf sie lassen ein anhaltendes und vielfach noch zunehmendes Problem erkennen. So erheben beispielsweise nur sechs Mitgliedstaaten hinreichend belastbare Daten aus der Strafjustiz, die einen Vergleich der Trends bei antisemitischen Straftaten ermöglichen. Diesen statistischen Daten zufolge war zwischen 2001 und 2008 in fünf dieser sechs Mitgliedstaaten allgemein eine ansteigende Tendenz zu verzeichnen, 2007 und 2008 verlief die Tendenz in zwei Ländern weiter ansteigend, in vier Ländern entwickelte sie sich hingegen rückläufig. Eine wichtige Schlussfolgerung der Erhebung EU-MIDIS lautet, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass rassistisch motivierte Angriffe nur von Tätern begangen werden, die der rechten oder rechtsextremistischen Szene zuzuordnen sind, sondern dass es sich hierbei vielmehr um "alltägliche" Straftaten handelt, die von ganz "gewöhnlichen" Tätern, wie Anwohnern aus der näheren Umgebung, begangen werden. Besonders bedenklich stimmt das Ergebnis der Studie, dass ein nicht unerheblicher Teil der Straftaten von Polizisten und anderen öffentlichen Bediensteten begangen wird.

Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten bis Ende 2010 den Rahmenbeschluss des Rates 578 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit umsetzen mussten, dürfte bei der Erhebung von Daten über rassistisch motivierte Straftaten eine gewisse Verbesserung bewirken. Und mit weiterem Fortschreiten dürfte diese Verbesserung zunächst dazu führen, dass die Zahl der erfassten Vorfälle steigt. In der Anfangszeit dürfte daher der Anstieg der Zahl der erfassten Vorfälle rassistisch motivierter Straftaten eher ein Bild des verbesserten Erhebungssystems vermitteln und weniger als ein Zeichen für eine tatsächliche Zunahme des Problems zu werten sein. Dieses Phänomen ist genauso zu sehen wie das in Kapitel 1 beschriebene Phänomen, dass die Zahl der Beschwerden über Diskriminierungen bei den Gleichbehandlungsstellen zunimmt, weil die Mitgliedstaaten durch die EU-Rechtsvorschriften dazu angehalten wurden, bessere Systeme für die Erfassung und Aufzeichnung derartiger Beschwerden einzurichten, so dass der zunächst einsetzende Anstieg der Zahl der Beschwerden eher darauf zurückzuführen sein dürfte, dass das neue System besser funktioniert, als dass er Rückschlüsse auf ein Anwachsen des Problems zuließe.

• Aufgrund von Verbesserungen bei den Datenerhebungssystemen dürften die Statistiken über rassistisch motivierte Straftaten im Laufe der Zeit an Aussagekraft gewinnen. In der Zwischenzeit nimmt die Agentur mit Blick auf die bevorstehende Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI eine gründliche Erfassung der bestehenden Datensammlungen von Strafjustiz und Zivilgesellschaft zu rassistisch motivierten Straftaten und anderen Hassverbrechen in der EU vor. Die Ergebnisse werden Lücken bei den Daten deutlich machen und erkennen lassen, in welchen Bereichen die Mitgliedstaaten dazu angehalten werden sollten, Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Systeme zu ergreifen.

<sup>&</sup>lt;sup>578</sup> 2008/913/JI.

#### Diskriminierende Rechtsvorschriften

Ein immer wiederkehrendes Thema in den Jahresberichten der FRA sind die Berichte über diskriminierende Rechtsvorschriften (oder "Diskriminierung in Rechtsvorschriften"), damit sind Gesetze gemeint, die hinsichtlich ihrer Wirkung auf Ausländer als diskriminierend betrachtet werden können. Auch in diesem Jahr wurden wieder Fälle festgestellt, in denen (legal im Land aufhältigen) Ausländern aufgrund von rechtlichen und administrativen Hindernissen der Zugang zum Arbeitsmarkt, in der Regel zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, verwehrt bleibt. So wurden beispielsweise in mehreren Ländern langfristig aufenthaltsberechtigten Krankenpflegekräften der Zugang Beschäftigung oder berufliche Aufstiegsmöglichkeiten Gesundheitswesen verweigert, weil sie nicht Staatsangehörige eines EU-Landes waren. Die 2010 veröffentlichte vergleichende Untersuchung der FRA über Rassendiskriminierung im Beschäftigungsbereich 579 enthält zahlreiche Beispiele hierfür. Unabhängig hiervon waren 2009 - wie Abschnitt 4.2.6 zu entnehmen ist – auch Beispiele zu verzeichnen, in denen sich die Gerichte, in einem Fall auch der EGMR, in ihren Urteilen gegen eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit aussprachen.

Zwar wird unterschiedliche Behandlung aufgrund der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen in den Gleichbehandlungsrichtlinien nicht thematisiert, doch ist klar, dass es sich bei Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit um eine Praxis handelt, die zunehmend in Frage gestellt wird – nicht zuletzt die unterschiedliche Behandlung aus Gründen der deshalb, weil Staatsangehörigkeit unter Umständen eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse, der ethnischen Herkunft oder der Religion darstellt. Es gibt Entwicklungen, mit denen versucht wird, Einschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit zu reduzieren, so z. B. mit der Richtlinie 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten deren Inkrafttreten Drittstaatsangehörigen. Seit müsste aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen gleichberechtigter Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor wie EU-Bürger gewährt werden. 580 Allerdings kann es – wie dem FRA-Jahresbericht 2007 zu entnehmen ist – selbst innerhalb eines Landes einander widersprechende Gerichtsurteile hinsichtlich der Art der Erwerbstätigkeit geben, zu der der Zugang gerechtfertigterweise verweigert werden kann. 581

Ein 2009 im Auftrag der Europäischen Kommission erstellter Bericht mit einer vergleichenden Gegenüberstellung der Rechtsinstrumente in diesem Bereich gelangt zu dem Schluss, dass "Behandlungsunterschiede aufgrund der Staatszugehörigkeit nach den internationalen Menschenrechtsnormen zunehmend als fragwürdig gelten", mit der Folge, dass die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen, die in den EU-Mitgliedstaaten aufenthaltsberechtigt sind, enger an die Rechtsstellung der Staatsangehörigen anderer

FRA, Migrants, Minorities and Employment – Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union (Migranten, Minderheiten und Beschäftigung – Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union), Wien 2010.

Amtsblatt der Europäischen Union, Richtlinie 2003/109/EG, Artikel 11.

FRA, Jahresbericht 2007, Wien, S. 75 ff.

EU-Mitgliedstaaten angeglichen werden muss. S82 Ferner gelangte die FRA in ihrer 2010 veröffentlichten vergleichenden Untersuchung über Rassendiskriminierung im Beschäftigungsbereich zu dem Schluss, dass es unter dem Gesichtspunkt des sozialen Zusammenhalts für die Gesellschaft als Ganzes wünschenswert ist, dass ein möglichst großer Teil der gebietsansässigen Bevölkerung eine gesicherte Rechtsstellung sowie Zugang zu allen grundlegenden Rechten und Ressourcen hat. S83

• Die Mitgliedstaaten sollten hinsichtlich der Beschäftigung im öffentlichen Sektor nur dann Unterschiede in der Behandlung von Drittstaatsangehörigen und Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten einführen oder beibehalten, wenn derartige Unterschiede als zur Verfolgung rechtmäßiger Ziele legitim gerechtfertigt werden können und als für die Verwirklichung derartiger Ziele angemessen und verhältnismäßig angesehen werden können.

#### Extreme Ausbeutung

Durch das Einwanderungsrecht wird eine rechtliche Hierarchie zwischen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen konstruiert, wobei letztere hinsichtlich ihrer Rechtsstellung in zahlreiche unterschiedliche Kategorien mit unterschiedlichen Rechtsansprüchen eingeteilt werde. 584 Personen mit unsicherem rechtlichem Status sind deutlich häufiger von Diskriminierung und Ausbeutung im Beschäftigungsbereich und in anderen Bereichen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens betroffen. 585 Im aktuellen Jahresbericht werden zahlreiche Beispiele für die extreme Ausbeutung ausländischer Arbeitskräfte in diesem Jahr dargestellt, die häufig erst durch deren unsicheren rechtlichen Status ermöglicht wurde. Arbeitskräfte in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen berichteten unter anderem über untertarifliche Bezahlung, extrem lange Arbeitszeiten unter gesundheitswidrigen Arbeitsbedingungen, die gegen Arbeitsschutzbestimmungen verstoßen, und fehlende Absicherung im Krankheitsfall. Illegale Arbeitskräfte haben die schlechtesten Arbeitsbedingungen. Wie Abschnitt 6.1.1 zu entnehmen ist, bietet die Richtlinie zur Sanktionierung von Arbeitgebern illegaler Drittstaatsangehöriger von 2009 zwar keinen wirklich zufriedenstellenden Schutz gegen die Ausbeutung illegaler Arbeitskräfte, doch sind in verschiedenen Mitgliedstaaten positive Entwicklungen beim Vorgehen gegen diese Arbeitsmarktmissbrauchs zu verzeichnen.

Die starke Konzentration ausländischer Arbeitskräfte in ausbeuterischen

Links between Migration and Discrimination (Verbindungen zwischen Migration und Diskriminierung), European Network of Legal Experts in the non-discrimination field/Olivier de Schutter, Europäische Kommission, Luxemburg 2009, S. 6.

FRA, Migrants, Minorities and Employment – Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union (Migranten, Minderheiten und Beschäftigung–Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union), Wien 2010. Abschnitt 5.1.

FRA, Migrants, Minorities and Employment – Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union (Migranten, Minderheiten und Beschäftigung–Ausgrenzung und Diskriminierung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union), Wien 2010

FRA, Jahrebericht 2005, Wien, S. 39.

Beschäftigungsverhältnissen und ärmlichen Wohnverhältnissen kann sowohl Folge als auch Auslöser für rassistische Einstellungen gegenüber dieser Gruppe sein. So kam es Anfang 2010 in Italien nach Angriffen mit Luftgewehren bewaffneter weißer Jugendliche in Rosarno im Süden Kalabriens zu gewalttätigen Protestaktionen Dutzender überwiegend afrikanischer Landarbeiter, die schließlich zu Zusammenstößen mit der Polizei und der örtlichen Bevölkerung führten. Bei den Auseinandersetzungen gab es Sachschäden und zahlreiche Verletzte. <sup>586</sup> Der Vorfall erinnert an die Unruhen in dem kleinen andalusischen Dorf El Ejido in Spanien, dass im Jahr 2000 von Brandanschlägen und Gewalttaten gegen (meist illegal beschäftigte) ausländische Landarbeiter erschüttert wurde, die dort unter erniedrigenden Bedingungen lebten und arbeiteten.

Die FRA plant Forschungsarbeiten zu verschiedenen Aspekten der Situation illegaler Zuwanderer in der EU, mehrere Projekte zu dieser Thematik werden auch bereits durchgeführt. Eines der geplanten Projekte wird sich mit der Situation illegaler Zuwanderer in der EU unter dem Blickwinkel der Grundrechte befassen, ferner ist eine Studie über den Zugang illegaler Zuwanderer zur Gesundheitsversorgung geplant, die in zehn EU-Mitgliedstaaten durchgeführt werden soll.

Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeiten, die ihnen gemäß der Richtlinie Sanktionierung von Arbeitgebern zur illegaler Drittstaatsangehöriger zu Gebote stehen, voll ausschöpfen. Dort ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Bedingungen festzulegen, unter denen sie - vergleichbar den Bestimmungen der Richtlinie 2004/81/EG für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind – befristete Aufenthaltstitel gewähren können. 587 Ferner ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten wirksame Beschwerdemechanismen einrichten, die es Drittstaatsangehörigen ermöglichen, entweder direkt oder über benannte Dritte wie Gewerkschaften andere Vereinigungen Beschwerden oder einzureichen.

#### Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten

Zum Themenkomplex Asyl, Zuwanderung und Integration werden in diesem Jahresbericht eine ganze Reihe von Fällen angeführt, die 2009 Anlass zur Besorgnis boten. Hinsichtlich der in Abschnitt 6.1 dieses Berichts geschilderten Entwicklungen bei der Abschiebehaft ist festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den Prozess des Übergangs zur Rückführungsrichtlinie im Laufe des Jahres 2010 abzuschließen. Wenn bei der Umsetzung die Grundrechte uneingeschränkt Beachtung finden, dann könnte sich die Rückführungsrichtlinie als ein hilfreiches Instrument erweisen, mit dem sich einige der Bedenken hinsichtlich der Behandlung von Drittstaatsangehörigen in

<sup>586</sup> http://news.bbc.co.uk/2/hi/8447990.stm

Die Straftaten, die die Grundlage für die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis bilden können, betreffen konkret Situationen, in denen Arbeitnehmer besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind (Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c) und in denen Minderjährige beschäftigt werden (Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e), wohingegen die übrigen in Artikel 9 aufgeführten Zuwiderhandlungen aus anderen Gründen bestraft werden.

Abschiebeverfahren ausräumen lassen.

Es gibt Alternativen zur Abschiebehaft, die gute Möglichkeiten bieten, auf das Mittel der Freiheitsentzugs zu verzichten, so zum Beispiel die Pflicht zur Aushändigung von Reisepass und Reisepapieren, Aufenthaltsbeschränkungen und Meldepflichten. Diese Alternativen stellen gegenüber dem Freiheitsentzug weniger einschneidende Maßnahmen dar.

• In Anbetracht des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und unter der Annahme, dass Freiheitsentzug das letzte Mittel darstellen sollte, fordert die Agentur die Mitgliedstaaten auf, in ihren nationalen Rechtsvorschriften eindeutige Regelungen für Alternativen zur Inhaftnahme vorzusehen, darunter auch Verfahren, die die Gewähr dafür bieten, dass nur dann auf das Zwangsmittel der Abschiebehaft zurückgegriffen wird, wenn weniger drastische Maßnahmen nicht ausreichen würden.

#### Besondere Schutzbedürftigkeit der Kinder und die Notwendigkeit, Kinder aktiv zu beteiligen

Im 2009 wurde der zwanzigste Jahrestag der Annahme UN-Kinderrechtskonvention begangen. Im Sinne dieses Übereinkommens "ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat (soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt)". Obwohl - wie vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in diesem Jahr bekräftigt wurde – jedes Kind das Recht hat, gehört zu werden, werden Kinder meist als "Obiekt" von Entscheidungen behandelt. Nur selten wird ihre Meinung berücksichtigt oder auch nur angehört, und ihre Interessen werden häufig übergangen. Wie die FRA bei ihren Forschungsarbeiten feststellte, bestehen weisen die Rechtsund Sozialsysteme EU-Mitgliedstaaten erhebliche Defizite nicht nur hinsichtlich ihrer Fähigkeit auf, sich der Ansichten der Kinder anzunehmen, sondern auch hinsichtlich der Gewährung grundlegender materieller und rechtlicher Unterstützung und der Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass die Interessen der Kinder zur Kenntnis genommen und geschützt werden. Die Bereitstellung geeigneter Ergänzungen zu den begrenzten rechtlichen Möglichkeiten der Kinder bzw. die Bereitstellung einer angemessenen Rechtsberatung zum Schutz der grundlegenden Interessen der Kinder ist oftmals nicht gegeben, so dass Kindern der grundlegende Schutz, auf den sie angewiesen sind, verwehrt bleibt. Die Initiative zur Einführung eines Berichterstattungsverfahrens im Rahmen der UN-Kinderrechtskonvention könnte dazu beitragen, dass die Schwierigkeiten deutlich gemacht werden, die für Kinder beim Schutz ihrer Rechte bestehen.

Ein weiteres wichtiges Element für die Sicherstellung des Schutzes besteht darin, dass verstärkt auf die Prävention von Straftaten geachtet wird – diesem Ansatz sieht sich unter anderem die Kommission mit ihrem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie verpflichtet. Allerdings stellt die Suche nach einem ausgewogenen Verhältnis

zwischen den verschiedenen involvierten Aspekten des Schutzes der Menschenrechte – der Wahrung der Rechte der Erwachsenen auf der einen der angemessenen Berücksichtigung der Schutzbedürftigkeit der Kinder hinsichtlich der Achtung ihrer Grundrechte auf der anderen Seite - die Mehrheit der Politiken der EU auch weiterhin vor Probleme. Die im Stockholmer Programm getroffene Erklärung, dass die Rechte des Kindes alle Politikbereiche der EU betreffen und systematisch und strategisch berücksichtigt werden müssen, damit ein integrierter Ansatz gewährleistet wird, beinhaltet eine der schwierigsten Herausforderungen, die es für die EU durch ihr politisches Handeln in den nächsten Jahren zu bewältigen gilt. Diese Herausforderung wird zweifellos noch vergrößert durch die Notwendigkeit, dafür Sorge zu tragen, dass die Ansichten der Kinder zu ihren Schutzbedürfnissen in angemessener Weise aufgegriffen und bei der Entwicklung und Einführung von Schutzsystemen berücksichtigt werden.

Auch beim Thema der "Betreuung" von Kindern muss in aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, wie wichtig die Beteiligung der Kinder ist. Soziale Einrichtungen dürfen nicht nur der "Unterbringung" der Kinder dienen, sondern müssen auch die Gewähr dafür bieten, dass die Kinder beteiligt und ihre Ansichten zur Kenntnis genommen werden. In dem in diesem Jahresbericht erwähnten Bericht der Ad-hoc-Sachverständigengruppe zu dem Thema wird mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, in der stationären Betreuung von Kindern von der herkömmlich praktizierten Unterbringung in Heimen wegzukommen und zu gemeindenahen Betreuungsformen überzugehen.

Daher steht zu hoffen, dass die Entwicklung sowohl auf der EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten dahin geht, dass "kinderspezifische" Rahmen geschaffen werden, die die Beteiligung der Kinder ermöglichen, und dass Menschenrechtsinstitutionen. Gleichbehandlungsstellen und Ombudsleute für Kinder eher mehr als weniger darauf achten, dass die Rechte der Kinder geschützt werden. Bei der stationären Betreuung von Kindern sollte eine Abkehr von der isolierten unpersönlichen Unterbringung und "Betreuungseinrichtungen" hin zu einer individuelleren und gemeindenahen Betreuung erfolgen.

# Informationsgesellschaft, Achtung des Privatlebens und Schutz von personenbezogenen Daten

Die rasante technologische Entwicklung und der massive Austausch personenbezogener Daten waren Anlass für zahlreiche Initiativen sowohl auf regionaler als auch auf internationaler Ebene. Vorrangige Ziele dieser Initiativen sind die Überprüfung des derzeit geltenden Rechtsrahmens für den Datenschutz und die Stärkung des Schutzes der Privatsphäre. Die EU hat als treibende Kraft bei der Entwicklung und Einführung nationaler Datenschutzgesetze in einer ganzen Reihe von Rechtssystemen in der Union eine wichtige Rolle gespielt. Im Stockholmer Programm wird das Engagement der Union für den Datenschutz erneut bekräftigt. Die Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Viviane Reding, wies in ihrer Rede vom 28. Januar

2010 anlässlich des Tages des Datenschutzes darauf hin, dass der Datenschutz für die EU von höchster Bedeutung ist. Sie forderte die Zusicherung, dass personenbezogene Daten vor unberechtigter Nutzung geschützt sind, und dass die Bürger das Recht haben müssen, selbst darüber zu entscheiden, wie ihre Daten verarbeitet werden.

Mit Blick auf die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten hat es deutliche Entwicklungen gegeben, die auf die Vorratsspeicherung von Kommunikationsdaten zum Zweck der Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung schwerer Straftaten abzielen. Auf EU-Ebene entschied der Gerichtshof der Europäischen Union, dass die Rechtsgrundlage, aufgrund derer die Richtlinie 2006 angenommen wurde, weiterhin Bestand hat. Die Vorgehensweise der Kommission, die gegen mehrere Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren einleitete, wurde vom Gerichtshof bestätigt. Auf Ebene der Mitgliedstaaten erklärten die Verfassungsgerichte von Rumänien und Deutschland die einzelstaatlichen Gesetze zur Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten für verfassungswidrig.

In der 2010 von der FRA durchgeführten vergleichenden juristischen Untersuchung zur Bewertung von Datenschutzmaßnahmen und einschlägigen Einrichtungen (Comparative Legal Study on Assessment of Data Protection Measures and Relevant Institutions) wird eine Analyse der Datenschutzrichtlinie vorgenommen. Im Rahmen der vergleichenden Untersuchung wurden die Herausforderungen ermittelt und auf der Basis der dabei getroffenen Feststellungen Stellungnahmen formuliert. Die mangelnde Unabhängigkeit Datenschutzbehörden sowie die unzureichende Mittelausstattung, und Durchsetzungskraft personelle Ausstattung Datenschutzsysteme stellen die Behörden vor große Probleme. Nach Auffassung der FRA sind Garantien für die wirksame Durchsetzung des Datenschutzes Grundvoraussetzung dafür, dass eine abschreckende Wirkung erzielt und Verletzungen des Datenschutzrechts verhindert werden können. Auch würde mehr Nachdruck bei der Durchsetzung dazu beitragen, dass Datenschutzfragen von der Bevölkerung ernst genommen werden. Ausgehend von den in diesem Jahresbericht vorgestellten Erkenntnissen wird die FRA angesichts der wachsenden Bedeutung, die dem Datenschutz im Medienzeitalter mit seiner rasanten Entwicklung zukommt, ihre Arbeit auf dem Gebiet des Datenschutzes weiter fortführen.

#### Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung

Im Vorjahresbericht wurde auf die zwei Berichte eingegangen, die 2009 von der FRA über Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung veröffentlicht wurden. In diesen Berichten wurde unter anderem auf die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten beim rechtlichen Schutz von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender (LGBT) vor Diskriminierung hingewiesen und aufgezeigt, wie das Leben der Betroffenen durch diese Diskriminierungen beeinträchtigt wird. Die dabei angesprochenen Probleme sind zum Großteil weiterhin relevant, wie sich anhand von Beispielen über positive

und negative Entwicklungen in der EU und verschiedenen Mitgliedstaaten im vorliegenden Jahresbericht belegen lässt.

Die Zahl der EU-Mitgliedstaaten, die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung auch außerhalb des Beschäftigungsbereichs verbieten und das Verbot auf einige oder alle in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse vorgesehenen Bereiche ausweiten, ist weiter gestiegen, ebenso die Zahl der Gleichbehandlungsstellen, deren Tätigkeitsbereich entsprechend ausgeweitet wird. Die Hierarchie der Diskriminierungsgründe im EU-Recht wurde allerdings nicht aufgehoben, und die Annahme einer Richtlinie, die diese Situation beheben und für eine Gleichstellung aller Diskriminierungsgründe sorgen würde, wie dies bei der Grundrechtecharta der Fall ist, stößt offenbar auf Schwierigkeiten. Durch die Entwicklung der Sachlage auf nationaler Ebene wird jede weitere Verzögerung der Annahme des Vorschlags für eine "horizontale" Richtlinie völlig unhaltbar.

• Die FRA bekräftigt ihre Forderung nach gleichem Recht auf Gleichbehandlung und befürwortet daher eine horizontale Richtlinie, die alle in Artikel 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU genannten Diskriminierungsgründe einschließt.

#### Gleichgeschlechtliche Partnerschaften

In Schweden, Österreich und Slowenien wurden 2009 die Rechte der Partner in gleichgeschlechtlichen Partnerschaften durch Initiativen der Regierung oder Gerichtsentscheide gestärkt. In Litauen, Italien und Rumänien hingegen waren Initiativen zu verzeichnen, die in die entgegengesetzte Richtung zielten. Diese Entwicklungen können Auswirkungen darauf haben, inwieweit die nach EU-Recht gewährten Rechte auf Freizügigkeit von Ehegatten und Lebenspartnern tatsächlich in Anspruch genommen werden können. Zugleich machen sie die Schwierigkeiten deutlich, die für Partner in gleichgeschlechtlichen Partnerschaften dabei bestehen, nach geltendem Recht und gängiger Praxis in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene als Familienangehörige anerkannt zu werden.

• Die FRA fordert die EU und die Mitgliedstaaten dazu auf, in die Definition von "Familienangehörigen" auch gleichgeschlechtliche Partner einzubeziehen, unabhängig davon, ob diese in einer Ehe, einer eingetragenen Partnerschaft oder in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft zusammenleben. Besonders wichtig ist dies im Hinblick auf die Freizügigkeit der EU-Bürger und die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen – ein Bereich, in dem auf den Aspekt der Mehrfachdiskriminierung bislang nicht eingegangen wird.

#### Homophobe Äußerungen und Hassdelikte

2009 hat es – beispielsweise in Litauen – Versuche gegeben, die Möglichkeit Informationen über Homosexualität zu formulieren und zu verbreiten einzuschränken. Durch die Kriminalisierung der Verbreitung von

Informationen über Homosexualität und LGBT-Themen würden öffentliche Äußerungen oder gar Veranstaltungen zu entsprechenden Themen verhindert, was einer unzumutbaren Einschränkung der Rechte auf Gleichbehandlung und freie Meinungsäußerung gleichkäme.

Gegen Hassdelikte und Hassreden wird weiterhin mit unterschiedlichen Vorgehensweisen anzugehen versucht, allerdings bislang mit wenig Erfolg. In einigen Initiativen auf lokaler Ebene wird ein pragmatischer Ansatz verfolgt, doch gibt nach wie vor bereits die Konzeptualsierung der Kriminalisierung von homophoben Vorfällen Anlass zur Sorge. So wird beispielsweise die Anrechnung erschwerender Umstände bei Straftaten, die durch Hass auf LGBT motiviert waren, unter anderem als Gewährung von Sonderrechten für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe angesehen.

• Viele LGBT neigen aus Angst vor Homophobie, Transphobie und Diskriminierung dazu, sich möglichst "unsichtbar" zu machen. Als "Überlebensstrategie" passen sie sich an die Heteronormativität des öffentlichen Raums an, um der Gefahr von Hassreden und Gewalttaten auszuweichen. Um dieser "Unsichtbarkeit" der LGBT zu begegnen, sollten neben einem Instrumentarium, das das Melden und die Erfassung entsprechender Vorfälle erleichtert, wirksame harmonisierte Maßnahmen gegen Hassreden und Gewalt entwickelt werden.

#### Diskriminierung von Transgender

Was die Lage von Transgender anbelangt, so bleibt die rechtliche Unsicherheit in den nationalen Rechtssystemen weiter bestehen; ob eine vollgültige Umsetzung der geltenden EU-Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung auch für diese Bevölkerungsgruppe erfolgt, ist fraglich. Transgender sind in besonderem Maße von gesellschaftlicher Stigmatisierung und Marginalisierung betroffen und werden häufig vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt. Die Rechtsstellung von Transgender bleibt in all denjenigen Mitgliedstaaten weiterhin kritisch, in denen die neue Geschlechtsidentität von Transgender und Transsexuellen rechtlich nicht anerkannt wird.

• Die bestimmungsgemäße Umsetzung der Neufassung der Gleichbehandlungsrichtlinie sollte genau überwacht werden, damit sichergestellt ist, dass die Mitgliedstaaten wirksam gegen die Diskriminierung von Transgender vorgehen. Die Aufnahme der Geschlechtsidentität als Diskriminierungsgrund in die Richtlinie über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen wäre mit Blick auf die Klarstellung bestehender Definitionen begrüßenswert.

#### Menschen mit Behinderungen

Im Jahresbericht wird verschiedentlich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingegangen – unter anderem mit Beispielen für positive Maßnahmen, mit denen die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am öffentlichen Leben gefördert wird, Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten

in Organisationen, die sich in der Praxis für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einsetzen, und nicht zuletzt Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention (BRK) der Vereinten Nationen. Durch das Inkrafttreten der Behindertenrechtskonvention 2008 wurde der Weg für den Schutz, die Förderung und die Überwachung der Rechte von Menschen mit Behinderungen bereitet. Am 26. November 2009 beschloss der Rat der Europäischen Union<sup>588</sup>, dass das Übereinkommen "so bald wie möglich" genehmigt werden sollte, damit die EU Vertragspartei der Behindertenrechtskonvention wird.

In der Behindertenrechtskonvention wird Behinderung nicht unter dem Aspekt der sozialen Fürsorge behandelt, sondern vielmehr unter dem der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Nach Maßgabe der Behindertenrechtskonvention sind Menschen mit Behinderungen nicht passive Empfänger sozialpolitischer Wohltaten, sondern Inhaber von Rechten, die aktiv ihre Rechte ausüben und selbst entscheiden, was für sie am besten ist. Folglich lautet eine der Kernbotschaften der Behindertenrechtskonvention, dass Menschen mit Behinderungen nicht Objekte, sondern vielmehr Subjekte sind, denen mit Respekt und Würde zu begegnen ist.

Die Behindertenrechtskonvention spiegelt eine Strategie im Umgang mit Behinderungen wider, die Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung, zur Förderung der Gleichbehandlung und zur aktiven Integration kombiniert. Zudem werden Bereiche aufgezeigt, in denen Änderungen vorgenommen werden müssen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Rechte wahrnehmen können, sowie Bereiche, in denen der Schutz ihrer Rechte verbessert werden muss, weil sonst gewohnheitsmäßig dagegen verstoßen wird. Zu den wichtigsten Botschaften der Behindertenrechtskonvention gehört, dass davon ausgegangen wird, dass Menschen mit Behinderungen in der Lage sind, über ihre Belange selbst zu bestimmen, und daher das Recht auf eine selbstbestimmte Lebensführung haben.

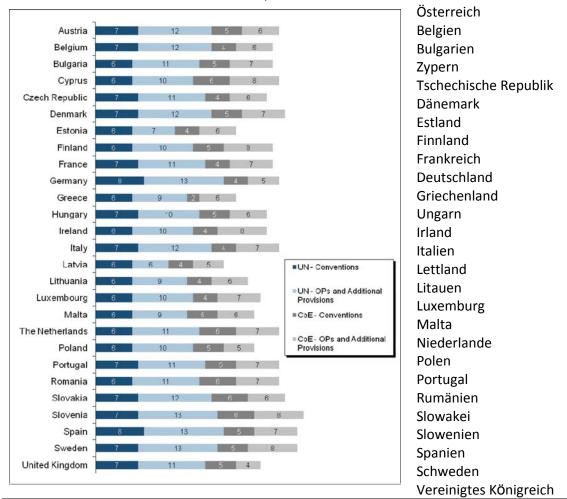
 Im Geiste der Behindertenrechtskonvention wird im Mittelpunkt des Projekts über Menschen mit Behinderungen der FRA im Jahr 2010 die Frage stehen, was Menschen mit geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen in die Lage versetzt, ein unabhängiges Leben zu führen.

Siehe

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:023:0035:0061:DE:PD F

# Anhang 1: Internationale Menschenrechtsinstrumente

Abbildung A1: Überblick über den Stand der Anerkennung ausgewählter internationaler Menschenrechtsinstrumente in der EU-27, nach Land





#### Agentur der Europäischen Union für Grundrechte Jahresbericht 2010

Überblick über den Stand der offiziellen Anerkennung von neun ausgewählten Übereinkommen der Vereinten Nationen <sup>589</sup> und vier Europaratsübereinkommen <sup>590</sup> (Unterzeichnung und Anerkennung verschiedener optionaler Bestimmungen der Übereinkommen, z.B. zur Individual- und zur Staatsbeschwerde sowie zu Untersuchungsverfahren) durch die EU-Mitgliedstaaten.

\_

Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR), Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT), Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC), Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer (ICRMW), Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (ICPED), Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (ICRPD).

Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), einschließlich der 8 optionalen Protokolle, Europäische Sozialcharta (ESC), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM), Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (CRML), Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (ECPT) und Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (CATHB).

### Überblick über den Stand der offiziellen Anerkennung von UN- und Europaratsübereinkommen durch die EU-Mitgliedstaaten

Tabelle A1: Überblick über den Stand der offiziellen Anerkennung von neun ausgewählten Übereinkommen der Vereinten Nationen durch die EU-Mitgliedstaaten, nach Land\*

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	ΙE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK
Anerkennung insgesamt	19	19	17	16	18	19	13	16	18	21	15	17	16	19	12	15	16	15	17	16	18	17	17	20	21	20	18
ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICERD – Individualbeschwerde	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	Х	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х
ICCPR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICCPR – Staatsbeschwerde	✓	✓	✓	Х	✓	✓	Х	✓	Х	✓	Х	✓	✓	✓	Х	Х	✓	✓	✓	✓	Х	Х	✓	✓	✓	✓	✓
ICCPR - OP1 (Individualbeschwerde)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х
ICCPR - OP2 (Todesstrafe)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICESCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICESCR - OP	Χ	s	Х	Х	Х	Х	Х	s	Χ	Х	Х	Х	Х	s	Х	Χ	s	Χ	S	Х	s	Х	s	s	s	Χ	Х
CEDAW	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDAW – OP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	Χ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<b>✓</b>
CEDAW – Untersuchungsverfahren	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAT – OP	s	s	Х	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	Х	Х	s	s	Х	Х	s	✓	s	✓	s	✓	Х	✓	✓	✓	✓
CAT – Staatsbeschwerde	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAT – Individualbeschwerde	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAT – Untersuchungsverfahren	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CRC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CRC - OP1 (bewaffneter Konflikt)	✓	✓	✓	S	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	ΙE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK
CRC - OP2 (Prostitution)	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	s	✓	✓	✓	S	s	✓	✓	✓	s	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICRMW	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
ICPED	s	s	s	s	Х	s	Х	s	✓	✓	s	Х	s	s	Х	s	s	s	s	Х	s	s	s	s	✓	s	Х
CRPD	✓	✓	S	s	✓	✓	s	s	s	✓	s	✓	s	✓	s	s	s	s	s	s	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓
CRPD - OP (Individualbeschwerde)	✓	✓	s	s	s	Х	Х	s	s	✓	Х	✓	Х	✓	Х	s	s	s	Х	Х	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓
													✓	= Ver	tragsp	artei /	zutre	fend	- s	= unt	erzeic	hnet	- )	<b>(</b> = nic	ht unt	erzeic	hnet

Anmerkung: \*Unterzeichnung und Anerkennung verschiedener optionaler Bestimmungen der Übereinkommen, z. B. zur Individual- und zur Staatsbeschwerde sowie zu Untersuchungsverfahren. 591

Siehe Fußnote 1.

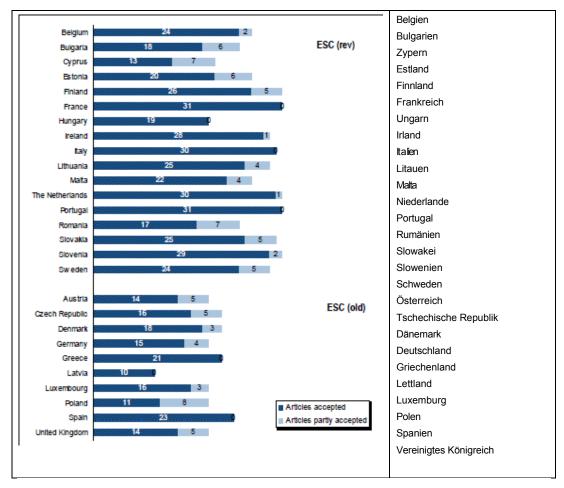
Tabelle A2: Überblick über den Stand der offiziellen Anerkennung einschlägiger Übereinkommen des Europarats durch die EU-Mitgliedstaaten, nach Land\*

Land	ΑT	BE	BG	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	ΙE	IT	LV	LT	LU	МТ	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK
Anerkennung insgesamt	9	8	10	12	9	10	9	12	9	8	7	10	11	10	7	9	9	9	11	8	10	11	10	12	10	12	7
EMRK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<b>√</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMRK P1 (Eigentum, Bildung usw.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<b>√</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMRK P4 (Keine Freiheitsentziehung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s
EMRK P6 (Todesstrafe)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMRK P7 (Rechtsmittel in Strafsachen)	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х
EMRK P12 (Diskriminierung)	s	s	Х	✓	s	Х	s	✓	Х	s	s	s	s	s	s	Х	✓	Х	✓	Х	s	<b>√</b>	s	s	✓	Х	Х
EMRK P13 (Todesstrafe)	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	<b>√</b>
EMRK P14 (Kontrollsystem)	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	✓	✓	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>
EMRK P14a	s	Х	Х	s	Х	<b>√</b>	Х	Х	s	Х	Х	s	✓	Х	Х	Х	s	Х	Х	s	Х	s	s	✓	s	<b>√</b>	Х
ESC (geändert)**	s	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	s	s	<b>✓</b>	<b>√</b>	<b>✓</b>	s	s	<b>√</b>	✓	✓	s	✓	s	<b>✓</b>	✓	s	✓	✓	✓	<b>√</b>	s	<b>✓</b>	s
ESC Prot. Kollektivbeschwerde	s	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	s	s	s	<b>√</b>	<b>✓</b>	s	<b>√</b>	s	✓	<b>√</b>	s	s	s	s	✓	s	✓	s	s	<b>√</b>	s	<b>✓</b>	s
FCNM	<b>√</b>	s	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	✓	<b>√</b>	✓	Х	✓	s	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	✓
CRML	<b>√</b>	Х	Х	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	Х	<b>√</b>	s	✓	Х	<b>√</b>	Х	s	Х	Х	<b>√</b>	s	✓	✓	Х	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>
ECPT	✓	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	✓	✓	<b>√</b>	✓	✓	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>
САТНВ	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	<b>√</b>	Х	✓	s	s	<b>√</b>	s	s	s	s	s	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<b>√</b>	✓	s	✓
													✓ =	Vert	ragsp	artei /	zutre	ffend	- s	= unt	terzei	chnet	- X	= nic	ht unt	erzeio	hnet

Anmerkungen: \* Zu den Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und deren Fakultativprotokolle, die Europäische Sozialcharta (ESC), das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe und das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels. \*\* Die ursprüngliche Fassung der Europäischen Sozialcharta (ESC) wurde von allen EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet.

# Überblick über den Stand der offiziellen Anerkennung der Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta durch die EU-Mitgliedstaaten

Abbildung A2: Anerkennung der Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta in der EU-27, nach Land



ESC (REV)	ESC (geändert)
ESC (OLD)	ESC (alt)
Articles accepted	anerkannte Artikel
Articles partly accepted	teilweise anerkannte Artikel

Bei den Ländern, die die geänderte Fassung der Charta noch nicht ratifiziert haben, wurden die Angaben zur Zahl der anerkannten Artikel der ursprünglichen Fassung der Charta (einschließlich des Zusatzprotokolls) übernommen.

"Die Vertragsparteien müssen mindestens 6 der 9 Artikel mit den zentralen Bestimmungen der Charta (Artikel 1 (Recht auf Arbeit), 5 (Vereinigungsrecht), 6 (Recht auf Kollektivverhandlungen), 7 (Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz), 12 (Recht auf soziale Sicherheit), 13 (Recht auf Fürsorge), 16 (Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz), 19 (Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand) und 20 (Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts) anerkennen und zusätzlich eine Anzahl von Artikeln oder nummerierten Absätzen auswählen, zu deren Einhaltung sie sich verpflichten.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte Jahresbericht 2010

Jeder Staat verpflichtet sich somit zur Einhaltung von insgesamt mindestens 16 Artikeln oder 63 nummerierten Absätzen."

(Englischer Originaltext siehe: http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/)

Tabelle A3: Überblick über den Stand der offiziellen Anerkennung der Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta durch die EU-Mitgliedstaaten, nach Land

Land	BE	ВG	CY	EE	FI	FR	HU	ΙE	ΙΤ	LT	МТ	NL	РΤ	RO	sĸ	SI	SE	ΑТ	cz	DK	DE	EL	LV	LU	PL	ES	UK
Anerkannte Bestimmungen insgesamt	24	18	13	20	26	31	19	28	30	25	22	30	31	17	25	29	24	14	16	18	15	21	10	16	11	23	14
Artikel 1 – Recht auf Arbeit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<b>√</b>
Artikel 2 – Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2	1/2	✓	1/2	✓	✓	Х	✓	1/2	✓	1/2
Artikel 3 – Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen	✓	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓
Artikel 4 – Recht auf gerechtes Arbeitsentgelt	✓	1/2	х	1/2	1/2	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	✓	Х	1/2	1/2	✓	1/2
Artikel 5 – Vereinigungsrecht	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 6 – Recht auf Kollektiverhandlungen	✓	✓	<b>√</b>	<b>√</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	X	✓	1/2	1/2	<b>√</b>	<b>√</b>
Artikel 7 – Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz	✓	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	1/2	✓	Х	1/2	✓	Х	✓	1/2	✓	1/2
Artikel 8 – Recht der Arbeitnehmerinnen auf Mutterschutz	✓	✓	1/2	✓	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2
Artikel 9 – Recht auf Berufsberatung	✓	х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<b>√</b>
Artikel 10 – Recht auf berufliche Bildung	✓	Х	✓	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	X	✓	1/2	✓	Х	✓	1/2	✓	✓
Artikel 11 – Recht auf Schutz der Gesundheit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<b>✓</b>	<b>√</b>
Artikel 12 – Recht auf soziale Sicherheit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	1/2
Artikel 13 – Recht auf Fürsorge	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓
Artikel 14 – Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓
Artikel 15 – Recht von Menschen mit Behinderungen	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	1/2	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓
Artikel 16 – Recht der Familie auf Schutz	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 17 – Recht von Kindern und Jugendlichen auf Schutz	✓	1/2	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<b>✓</b>	<b>√</b>
Artikel 18 – Erwerbstätigk. im Hoheitsgeb. anderer Vertragsparteien	✓	1/2	1/2	х	✓	✓	Х	✓	✓	1/2	1/2	✓	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	X	✓	1/2	✓	✓
Artikel 19 – Schutz und Beistand für Wanderarbeitnehmer	1/2	Х	✓	✓	1/2	✓	Х	✓	✓	1/2	X	1/2	✓	1/2	1/2	✓	✓	1/2	1/2	Х	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓
Artikel 20 – Schutz vor Diskriminierung aufgr.d. Geschlechts	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	Х	✓	X	X	X	✓	х
Artikel 21 – Recht auf Unterrichtung und Anhörung	✓	<b>√</b>	х	<b>√</b>	✓	✓	✓	Х	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	х	✓	<b>√</b>	Х	✓	Х	Х	Х	<b>√</b>	х
Artikel 22 – Beteiligung an Verbess. der Arbeitsbedingungen	<b>√</b>	<b>√</b>	х	<b>√</b>	<b>✓</b>	✓	✓	✓	✓	<b>✓</b>	X	✓	✓	х	✓	✓	✓	х	✓	<b>√</b>	х	✓	х	х	х	<b>√</b>	х

Land	BE	ВG	CY	EE	FI	FR	ни	E	IT	LT	МТ	NL	РТ	RO	SK	SI	SE	АТ	cz	DK	DE	EL	LV	LU	PL	ES	UK	
Artikel 23 – Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz	Х	Х	Х	Х	✓	✓	Х	✓	✓	Х	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	Х	✓	✓	Х	✓	Х	Х	Х	✓	Х	
Artikel 24 – Recht auf Schutz bei Kündigung	Х	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	Н.	· ·						1			
Artikel 25 – Schutz bei Zahlungsunfähigkeit d. Arbeitgebers	✓	✓	Х	✓	✓	✓	Х	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Die g							<b>C</b> 7		
Artikel 26 – Recht auf Würde am Arbeitsplatz	1/2	✓	Х	Х	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓		Sozialcharta wurde von AT, CZ, DK, DE, EL, LV, LU, PL,									
Artikel 27 – Recht der Arbeitnehmer mit Familienpflichten	Х	1/2	1/2	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2	1/2	✓	✓		ES u							iert.		
Artikel 28 – Schutz der Arbeitnehmervertreter	Х	✓	✓	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Х	/	Artikel 20-23 entsprechen									
Artikel 29 – Anhörung in Verfahren bei Massenentlassungen	✓	✓	Χ	✓	✓	✓	Х	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Artikel 1-4 des Zu zur ursprünglicher					•				
Artikel 30 – Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung	✓	Х	Х	Χ	✓	✓	Х	✓	✓	X	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	2	zur u	ırsp	rüng	glich	en S	Sozi	alch	arta	i.	
Artikel 31– Recht auf Wohnung	Х	Х	Х	Х	✓	✓	Х	Х	✓	1/2	Х	✓	✓	Х	Х	✓	✓											
			✓ =	anerl	kannt	-	1/2 :	= teilw	eise a	nerkar	nnt -	. X =	nicht	anerk	annt													

## Anhang 2: Ländercodes

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

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte **Jahresbericht 2010** Konferenzausgabe 2010 – 171 Seiten, - 21 x 29,7 cm

Zahlreiche Information über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die Website der FRA (http://fra.europa.eu) abgerufen werden.

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

Gestaltung und Layout: FRA – Wien

#### FRA - Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Schwarzenbergplatz 11 1040 Wien Österreich

Tel.: +43 (0)1 580 30 - 0 Fax: +43 (0)1 580 30 - 691 E-Mail: information@fra.europa.eu

http://fra.europa.eu

